



YUKON LEGISLATIVE ASSEMBLY
Office of the Ombudsman

2005 Annual Report

Office of the Ombudsman and
Information & Privacy Commissioner

January 1 to December 31, 2005

Ombudsman &
Information and Privacy
Commissioner



10 years — promoting
fairness, openness and
accountability.

Office of the Ombudsman and — Information & Privacy Commissioner —

MAILING ADDRESS

P.O. Box 2703, Whitehorse, Yukon Y1A 2C6 or
P.O. Box 31300, Whitehorse, Yukon Y1A 5P7

LOCATED AT

Suite 200, 211 Main Street, Whitehorse, Yukon

TELEPHONE

867-667-8468

Toll free in the Yukon: 1-800-661-0408 (extension 8468)

FACSIMILE

867-667-8469

E-MAIL

email.ombudsman@ombudsman.yk.ca

WEBSITE

www.ombudsman.yk.ca

Photos in this report are of the Robert Lowe Bridge and Miles Canyon

Robert Lowe came to the Yukon in 1899 and had mining interests in the Whitehorse Copper belt and a successful cartage business. Robert Lowe became a long serving local and territorial politician. The suspension bridge, named in his honour, was built in 1922 and dedicated by Governor General Lord Byng. The footbridge spans Miles Canyon near Whitehorse.

Originally referred to as Grand Canyon, U.S. Lieutenant Fredrick Schwatka (1849–1892) renamed it in July of 1883 Miles Canyon after General Nelson Miles. Schwatka wrote, "Through this narrow chute of corrugated rock the wild waters of the great river rush in a perfect mass of milk-like foam, with a reverberation that is audible for a considerable distance." Although accounts differ as to the ferocity of the rapids, there is no question that they were very dangerous. During the Gold Rush, hundreds of boats loaded with precious supplies were lost (as well as several lives) before the Northwest Mounted Police arrived to regulate traffic.

Eventually a wooden rail system around the canyon eliminated the need to battle this hazard. The hydroelectric dam constructed to provide power to Whitehorse has tamed Miles Canyon, but drifting through its 50-foot high basaltic walls is still a thrill.

(from: www.yukoninfo.com)

Ombudsman

TABLE OF CONTENTS

Letter to the Speaker	1
Introduction of Office Logo	2
Mission Statement	3
The Function of the Ombudsman	4
Ombudsman's Message	5
Ombudsman Issues	7
Concerns about public health	7
Legislation versus policy	7
Applying policy consistently	8
Clarity in government contracting	9
Findings and recommendations	9
Complaint not substantiated	10
Failure to communicate	11
Unreasonable delay	12
Electronic job applications	13
Ombudsman Flow Chart of Complaints	14
Statistical Summaries	15
Jurisdictional complaints handled	15
Resolution of jurisdictional complaints received	15
Complaints Investigated	15
Outcome of complaint investigations completed in 2005	15
Non-jurisdictional complaints	15
Complaints received in 2005 (by authority)	16
Ombudsman Requests for Information	16

— Information and Privacy Commissioner —

TABLE OF CONTENTS

The Function of the Information and Privacy Commissioner	17
Commissioner's Message	18
Review and Comment on Programs and Legislation	20
CDM Collaborative Program	20
Reporting on heating fuel sales	21
i-PHIS — Phase 1	21
Information and Privacy Issues	23
30-day time limit and fees	23
Access request from government agency	23
No records found	24
Personal information — views or opinions	24
Reviews involving business information	25
The benefit of mediation	25
Third party notification	26
Time limit for responding	27
ATIPP Workshop	29
Request for Review Flow Chart	31
Statistical Summaries	32
ATIPP Files by Legislation	32
Section 48 Requests for Review	32
Section 42(b) Complaints	32
ATIPP Requests for Information	32



YUKON LEGISLATIVE ASSEMBLY
Office of the Ombudsman

May 2006

The Honourable Ted Staffen
Speaker of the Legislative Assembly
P.O. Box 2703
Whitehorse, Yukon
Y1A 2C6

Mr. Speaker:

I have the pleasure of presenting to you, and through you to the Legislative Assembly, the Annual Report of the Yukon Ombudsman and Information & Privacy Commissioner.

This report is submitted pursuant to Section 31(1), *Ombudsman Act* and Section 47(1), *Access to Information and Protection of Privacy Act*. The report covers the activities of the Office of the Ombudsman and the Information & Privacy Commissioner for the period January 1, 2005 to December 31, 2005.

Yours truly,

Hank Moorlag
Ombudsman



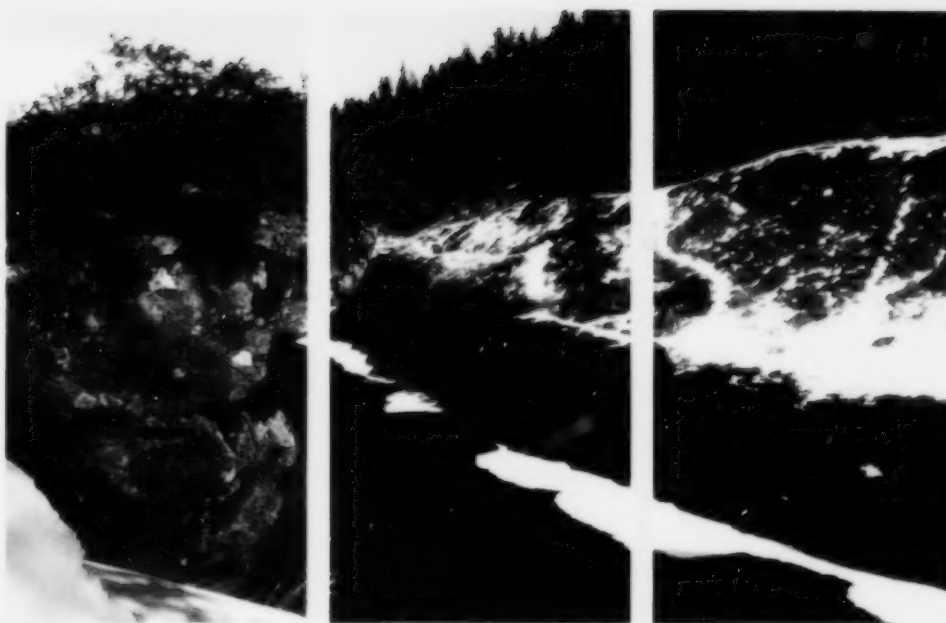
Introduction of the Office Logo

In this Annual Report, we are introducing a new office logo in recognition of the year 2006 being the 10th anniversary of the introduction of the *Ombudsman Act* and the *Access to Information and Protection of Privacy Act* and the creation of our office.

The logo design incorporates the two functions of the office. The outer circle represents the Ombudsman, while the inner images in the form of a keyhole represent access to information and protection of privacy. These three images can also be seen as the three entities that are typically engaged in the work of the office: the public, the Yukon Government and the Ombudsman/Information & Privacy Commissioner.

Our new logo will appear on all future material from our office. In the year 2006, our letters will include the following notation:

"10 years – promoting fairness, openness, and accountability".



Mission Statement

To provide an independent, impartial means by which public complaints concerning the Government of Yukon can be heard and investigated under the *Ombudsman Act*.

To provide an effective avenue for receiving and processing public complaints and requests for the review of decisions by public bodies related to the *Access to Information and Protection of Privacy Act*.

To promote fairness, openness and accountability in public administration.

The Function of the Ombudsman

The function of the Ombudsman is to ensure fairness and accountability in public administration in the Yukon.

The Ombudsman fulfills this function by receiving complaints, conducting an impartial and confidential investigation and, when warranted, recommending a fair and appropriate remedy.

The Ombudsman is not government but investigates government. The Ombudsman can recommend that an authority resolve administrative unfairness, but cannot order it to change its actions or decisions. The Ombudsman receives complaints from individuals and groups but is not their advocate.

The *Ombudsman Act* provides the statutory framework under which the Ombudsman carries out his function.

The Yukon Ombudsman has jurisdiction to investigate complaints about the actions, decisions, recommendations or actions of the following:

- Departments of the Yukon Government.
- Crown corporations and independent authorities or boards.
- Public schools and Yukon College.
- Hospitals, local and regional health bodies, and governing bodies of professional organizations.
- Municipalities and Yukon First Nations governments if requested by a municipality or First Nation.

The Ombudsman does not have the authority to investigate the following:

- Complaints about actions which occurred prior to July 1996 when the *Ombudsman Act* became law.
- Complaints about the courts, the Yukon Legislature, the Yukon Elections Office, or lawyers acting on behalf of the Yukon Government.
- Disputes between individuals.
- Complaints against the federal government.
- Complaints for which there is a statutory right of appeal or review.

The Ombudsman's office is an office of last resort. This means the Ombudsman encourages any complainant to raise his or her complaint with the authority first and then to come to the office if that route is unsuccessful.

Ombudsman's Message

In preparing this summary of our year's work, I analyzed the files we handled to see whether common issues or themes might emerge. Interestingly, in many of the complaint files I found the same top three issues as reported last year: inadequate communication, unreasonable delay, and questions about whether legislation, policies or standard administrative procedures were followed.

Inadequate communication was evident in several cases. In one there was a lack of clarity in the criteria for a contract proposal, resulting in proponents giving different information on which their suitability would be assessed. In another case a person sent a job application by e-mail and later learned the application was not considered because the department had no record of its receipt. Another individual's reimbursement of survey costs was accompanied by a letter that did not explain how the reimbursement was calculated. A recurring complaint is that people affected by decisions of a government department are not being given adequate and appropriate reasons for the decision.

Complaints of unreasonable delay included one where there was no response to a request for assistance with home schooling. In this and other cases, the complainants feel a strong sense of frustration because they hear nothing. When our office intervenes, there is normally a response. However, our investigation does not end without exploring the reasons for the delay and determining if gaps in administrative processes or service delivery should be addressed.

Several complaints were investigated where it was alleged department officials did not follow legislation, policy or standard practices. In one case, investigation revealed Whitehorse Correctional Centre (WCC) did not properly apply its policy criteria for considering a request for a temporary absence. In another case, also involving the Correctional Centre, the investigation identified a conflict between a practice and the legislation. In that case, it was determined the *Corrections Act* provision was badly out of date, and out of step, with current corrections principles and policies. This conflict can only be resolved through a legislative amendment.

Another investigation into a complaint of arbitrary conduct involved the intervention of a community nurse who had health concerns regarding a patient's ability to safely operate a motor vehicle and reported the concern to the Motor Vehicles Branch. The complainant's license was suspended. In that case, the actions of the nurse were considered to be justified and did not contravene ethical standards or policy guidelines.

As can be seen, not all investigations result in complaints being substantiated. However, there are sufficient grounds, in my view, to repeat the comments in my previous annual reports that government can do more to reduce the number of complaints coming to the Office of the Ombudsman. These include:

- Developing, within departments, a complaint handling process that is oriented to improving program delivery and public administration;
- Training public servants to deal with conflict in productive ways and to offer training programs based on an identification of the program area priorities;

A recurring complaint is that people affected by decisions of a government department are not being given adequate and appropriate reasons for the decision.

- Introducing Corporate Value Statements that can be adopted by public servants as an alternative to defensive and dismissive personal responses to criticism;
- Emphasizing and reinforcing the use of personal and specific written communication with the public in plain language.

Our statistical reporting has changed this year to more accurately reflect the complaints handled rather than the number of files

opened. There are times when a file involves the investigation of more than one complaint. In such cases, the complaints may have different outcomes. For example, one may be settled when the authority is notified of the concern. Another may be settled during or after investigation. Or, investigation may determine a complaint is not substantiated. Treating these complaints separately improves statistical reporting, and brings our office in line with reporting practices of other Canadian ombudsman offices.

Ombudsman

Issues

Concerns about public health

Sometimes individuals do not know which legislation applies to their particular concern. Such was the case with the person who questioned whether a health standard was being followed under legislation for which Renewable Resources was responsible. The matter was referred by Renewable Resources to Health and Social Services under another piece of legislation. After allowing a reasonable period of time for a response and receiving none, the complainant came to our office about the way both departments handled the problem.

After investigation, we found that Renewable Resources had correctly referred the concern to Health and Social Services, since the matter related to public health. Considerable dialogue took place between the authority, outside agencies and our office.

Ultimately, the complaint was settled because the authority took adequate steps to improve its ability to safeguard the public's health and adopt a formal complaint handling process.

Sometimes a complainant is not informed by an authority of the results, even though an authority has taken action to remedy specific concerns or systemic issues raised. In this instance, the authority provided a comprehensive report to the complainant after we pointed out that it had not given adequate and appropriate reasons for decisions made in relation to the matter brought forward by the complainant.

Legislation versus policy

Even though policies and procedures used by an authority may sometimes be inconsistent with the legislation which governs that authority, they may provide a fairer way of resolving certain issues than adhering strictly to the legislation.

An inmate at WCC complained that requests for a special diet for health reasons were ignored or not taken seriously. During investigation, we found that WCC policy regarding special dietary needs for inmates was inconsistent with the *Corrections Act* and Regulations. The legislation requires the Medical Officer, defined as a licensed physician, to report any inmate's special dietary needs to the Superintendent. Current WCC policy, however, allows the nurse to prescribe special diets. An amendment to legislation would be required to bring the process for inmate diet alterations into alignment with current WCC practices.

Policies used by an authority may provide a fairer way of resolving certain issues than adhering strictly to the legislation.

Complaints often include concerns about an authority either not applying existing policy, or not applying it consistently.

Our concern in this case was the deviation of practice from legislation. The rule of law should never be ignored, making it imperative that deviations be identified and appropriate recommendations be made to correct the situation.

The *Corrections Act* is a very old piece of legislation, out of step with current thinking. The potential for conflict between the legislation and policies is great, because the approach to corrections, the resources available, efficiencies and so on have changed over time, while the legislation has not.

In this instance, a unique situation existed in which strict compliance with the terms of the *Corrections Act* and Regulations would not result in "fairness". Rather, the policy and practice which WCC followed served the intent of the legislation and the interests of the inmates more effectively and efficiently than the legislation itself.

To correct the disparity between legislation and policy, WCC identified the necessary changes to the legislation and provided that information to the co-chairs of the Corrections Consultation Project Team. This will ultimately lead to legislative changes which will harmonize the legislation and the policy.

Applying policy consistently

An important demonstration of administrative fairness is the consistent application of policy by government departments and agencies. Complaints to our office often include concerns about an authority either not applying existing policy, or not applying it consistently.

A medium security inmate at the Whitehorse Correctional Centre asked for an unescorted temporary absence (TA). The request was refused. The inmate was told the policy relating to temporary absences only applies to those with a minimum security rating.

According to the institution's policy, the inmate must complete a specific application form to request a TA and certain criteria must be applied in deciding whether to grant a TA. To be eligible to apply, an inmate must have served one quarter of the total sentence. The decision about whether to grant the TA is then based on an assessment of the inmate's behavior, participation in programs, risk to reoffend and risk to the community. Security rating is not one of the criteria.

In our discussions with WCC, it became clear the inmate's request had not been dealt with according to the policy in place. The complainant had not been provided with an application form or any of the information about the criteria for assessing a request. The refusal was based only on the security rating and the required assessment was not done.

We confirmed that the inmate was eligible to apply for a TA, having served at least one quarter of the sentence. We asked WCC to permit the inmate to make application for a TA and apply the assessment criteria set out in the policy to arrive at a decision. WCC agreed and the complaint was settled.

Clarity in government contracting

A person identified a number of concerns related to the tender process for the maintenance and emergency repair contract for housing stock owned by Yukon Housing Corporation. The complainant's primary concern was that the contract was awarded to an individual who did not have the formal qualifications apparently required by the terms of the tender.

In discussions with our office, the authority acknowledged the documents could mislead a bidder as to the actual criteria used for evaluating the tender. Although the intent of the contracting authority was to evaluate bidders primarily on their actual experience as it related to the scope of work identified in the contract, the intention was not made clear to bidders. The authority agreed a bidder who was able to infer that the evaluation would be conducted in this manner would have a distinct disadvantage over someone who took instructions at face value. In addition, the authority agreed the ranking method used to evaluate the information provided, injected a very subjective element into the process.

The contracting authority agreed the tender documents did not meet the requirements under the Contract Directives to fully and clearly describe the evaluation criteria in requests for bids.

The contracting authority subsequently amended its tender documents to clarify the nature of the information a bidder is required to provide, identify the evaluation criteria to be used, and clearly state the method for assessing the information provided against the criteria.

Findings and recommendations

When an investigation provides grounds for believing that an authority has acted unfairly, the Ombudsman may make a formal finding of unfairness and recommend steps the authority should take to correct the unfairness.

However, before such findings or recommendations can be made, section 17 of the *Ombudsman Act* requires that notice be given of the grounds for the potential adverse findings and an opportunity for the authority to be heard before making a final recommendation. Giving notice can lead to productive discussions with the authority about the findings and the proposed recommendation.

- 17. *Where it appears to the Ombudsman that there may be sufficient grounds for making a report or recommendation under this Act that may adversely affect an authority or person, the Ombudsman shall inform the authority or person of the grounds and shall give the authority or person the opportunity to make representations, either orally or in writing at the discretion of the Ombudsman, before he or she decides the matter.***

In one instance, a person felt unfairly treated in the course of a job competition for an auxiliary position. At the conclusion of the application and interview process, the complainant was offered a position. It was accepted and a start date was set for work. The offer of employment was subsequently rescinded.

Our investigation confirmed that the persons who extended the offer were authorized to direct hire auxiliary employees. It also confirmed that the complainant met the requirements of the screening and interview process. The references provided were checked prior to the offer being made and were considered satisfactory.

The Ombudsman may make a formal finding of unfairness and recommend steps the authority should take to correct the unfairness.

When an investigation leads us to conclude the authority has acted within standards of fairness, we make a finding that the complaint is not substantiated.

However a Senior Human Resources Officer preparing the necessary hire paperwork expressed a concern that the references were from persons who had not directly supervised the complainant in past positions. The complainant was asked to provide additional "supervisory" references. This was impossible, as the complainant had been out of the work force for a number of years and direct supervisors of previous jobs were no longer living in the Yukon. While unable to provide references from direct supervisors, the complainant did provide additional names of co-workers in those jobs. The Department rescinded the offer of employment on the basis that the references were not from persons who had directly supervised the complainant in past employment.

From these facts, the investigation concluded that the decision to rescind the offer of employment was unfair. The complainant had met all the requirements of the competition. The Department was unreasonable in making an additional demand, impossible to meet, after offering the complainant the position.

When we gave notice to the Department of the potential adverse findings, the department agreed to extend an offer of employment in a similar position to the complainant. In addition the Department agreed to consult with the Public Service Commission to develop appropriate guidelines for assessing references provided by candidates who have been out of the workplace for an extended period of time.

The complainant was satisfied with this outcome.

Complaint not substantiated

At the conclusion of an investigation, we are required to report to the authority and the complainant. When an investigation leads us to conclude the authority has acted within standards of fairness, we make a finding that the complaint is not substantiated. We then write to both the authority and the complainant, outlining the reasons for this conclusion. The letter usually describes the steps taken to investigate the complaint, what evidence was considered and any legislation or case law that applies. We then explain how the evidence led to our conclusion that the authority acted properly.

22. Where the Ombudsman decides not to investigate or further investigate a complaint, or where at the conclusion of an investigation the Ombudsman decides that the complaint has not been substantiated, he or she shall as soon as is reasonable notify in writing the complainant and the authority of that decision and the reasons for it and may indicate any other recourse that may be available to the complainant.

An inmate from WCC complained about being denied medical services related to an attempt to stop smoking. As part of a move from a smoking to a non-smoking facility, WCC introduced a federally funded 6-week smoking cessation program providing nicotine patches to inmates interested in quitting.

The complainant expressed an interest and was provided with a patch. Because some inmates misused the patch, its use was subsequently discontinued for safety and security reasons. Other cessation aids such as candies and herbal teas were made available to inmates as well as medication, if prescribed by the facility physician.

Our investigation confirmed that the complainant was provided with herbal teas, candies and similar items as aids to smoking cessation. The complainant also met with the physician eight times in a three-month period, during which no concern or request related to smoking cessation was ever raised. We were unable to substantiate this complaint, as we found no evidence to indicate the complainant was being denied medical services. This finding was reported to both the authority and the complainant.

Failure to communicate

A failure to communicate properly is frequently the source of problems. A clear example was the case of a person who felt unfairly treated in relation to the amount reimbursed for a legal survey of property purchased under an Agreement for Sale of Land.

The complainant had entered into such an agreement in 2000. One of the terms required the land to be surveyed within one year of paying the full purchase price. In 2004 the property was surveyed at a cost of \$4000. The complainant submitted an invoice for the survey costs and received a refund of \$1000. There was no cover letter with the cheque and the notation on the cheque itself simply indicated, "Refund — Survey Cost". At the same time, the complainant learned a neighbour had been reimbursed the full amount of a survey cost. This gave rise to the concern of unfair treatment.

Our investigation revealed that in 2003 the Yukon Government assumed responsibility for administering lands in the Yukon through the Devolution Transfer Agreement with the Government of Canada. In the result, it assumed responsibility for all pre-existing Agreements for Sale including that of the complainant. Under the Agreements for Sale with the Government of Canada, the estimated survey costs were subtracted from the fair market value of the land to arrive at a purchase price of the land. In this instance, the records

showed that \$3000, the estimated cost of the survey, was subtracted from the fair market value of the land. The amount refunded was the difference between the estimated cost and the actual costs of the survey.

After devolution, survey costs were treated differently. Under Agreements for Sale entered into with the Yukon Government after devolution, the purchase price of land was based on its fair market value. Survey costs were not deducted from the purchase price. Rather it was reimbursed as a land development cost. This explained why the neighbour was reimbursed the full amount of the survey costs.

Our office was satisfied the complainant was reimbursed the correct amount in relation to survey costs. However, it was apparent that the manner in which the Department of Energy, Mines and Resources, Lands Branch communicated information about survey costs might confuse applicants. Public information explaining how survey costs are dealt applied to new applicants for land, and did not deal with those situations where the Agreement for Sale was with the Government of Canada, where a different approach to land valuation was taken. Although the Department developed clear written guidelines for employees about dealing with survey costs where the Agreement for Sale was with the Government of Canada, these guidelines were not available to the general public.

Following initial consultation, the department included information about the treatment of survey costs for those agreements entered into before the date of devolution in the material available to the public. In addition the Department provided the complainant with a written explanation of the process in that particular Agreement.

A failure to communicate properly is frequently the source of problems.

**Reasonable
time frames
should apply to
the actions and
decisions of public
authorities.**

Unreasonable Delay

There are generally accepted rules and standards of fairness that guide the course of public administration. Among them is the principle that reasonable time frames should apply to the actions and decisions of public authorities.

Under section 23 of the *Ombudsman Act*, if the Ombudsman believes there was unreasonable delay in dealing with the subject matter of a complaint, he may recommend that the delay be rectified and a practice, procedure or course of action be altered to prevent a recurrence.

The following cases give examples of unreasonable delay complaints received by our office over the past year, and a description of how they were handled.

A person complained there had been unreasonable delay by the Department of Education in responding to a request for assistance related to home schooling for a child. The complainant was initially told to expect a decision in early April. In May, concerned that the school year would be ending soon and still without a decision from the Department, the complainant contacted our office.

Shortly after we contacted the Department and outlined the concern, the Superintendent wrote to the complainant apologizing for the delay and providing his decision. The delay was corrected and the matter was settled.

- 23.(1) *Where, after completing an investigation, the Ombudsman believes that***
(c) *there was unreasonable delay in dealing with the subject matter of the investigation, the Ombudsman shall report his or her opinion and the reasons for it to the authority and may make the recommendation he or she considers appropriate.*

In another case the complainant, on behalf of a company, had met with and written several letters to the Department of Energy, Mines & Resources about its actions involving the removal of company vehicles from land under agreement for sale. The Department of Justice, Legal Services, wrote to the company about the potential liability for environmental damage as the result of spilled fluids from the vehicles. However, when the company sought clarification about who would bear responsibility, no response was received.

The complaint of unreasonable delay was made to our office. We determined that the delay was the result of changes in staff within the Department. When the complainant received a response, the matter was considered settled.

An injured worker complained about unreasonable delay on the part of the Yukon Workers Compensation Health and Safety Board (YWCH&SB) in setting a hearing date.

Our investigation revealed that four months after the worker had filed a written Notice of Claim Review, a date for the hearing had still not been set. The main reason for the delay was disagreement about how, when and what disclosure of information to the employer should be made.

A new protocol for hearings made it necessary for all issues related to disclosure to be settled before setting a hearing date. This practice was introduced to ensure administrative fairness requirements for disclosure were met and to make more efficient use of the Hearing Officer's scheduled hearing time.

However, in this instance, there appeared to be no avenue to resolve the disagreement about disclosure. The Hearing Officer had no authority outside a hearing to deal with matters related to disclosure. The Claims Adjudicator is responsible for identifying the documents for disclosure. But, since the claims adjudicator disagreed with disclosing claim file records the worker identified as relevant to the review, the parties were at an impasse.

The worker complained to our office because there appeared to be no mechanism short of an application to court to resolve the disclosure issues and set a hearing date.

We contacted the authority and outlined the worker's concern. Within a short period of time the authority set a date for the hearing. YWCH&SB also established new practice guidelines for dealing with disclosure, including timelines, a process for clarifying and resolving disputes about disclosures, and setting hearing dates that respects a worker's right to a timely hearing.

The Ombudsman considered this matter settled.

Electronic job applications

A complainant submitted an e-mail application to the Department of Education for a teaching position in a rural school. Computer records showed that the e-mail application was sent and received on the same date. The Department did not send an acknowledgement of receipt, but the complainant was not concerned, because based on past experience, one was not always provided. After the competition closed, the complainant contacted the Department to inquire about the status of the application. The complainant had not been considered for the position because the Department said it had no record of receipt of the e-mail application.

Unfortunately, at that time there was no possibility of determining whether or not the e-mail application was ever received. The procedures used for receiving, handling and deleting e-mail applications made it impossible to confirm.

While we agreed with the Department that an applicant has some responsibility for confirming receipt of an application, certain controls can be put in place to assist an applicant and minimize the chances an application could be lost due to human error or delayed by limitations of transmission technology.

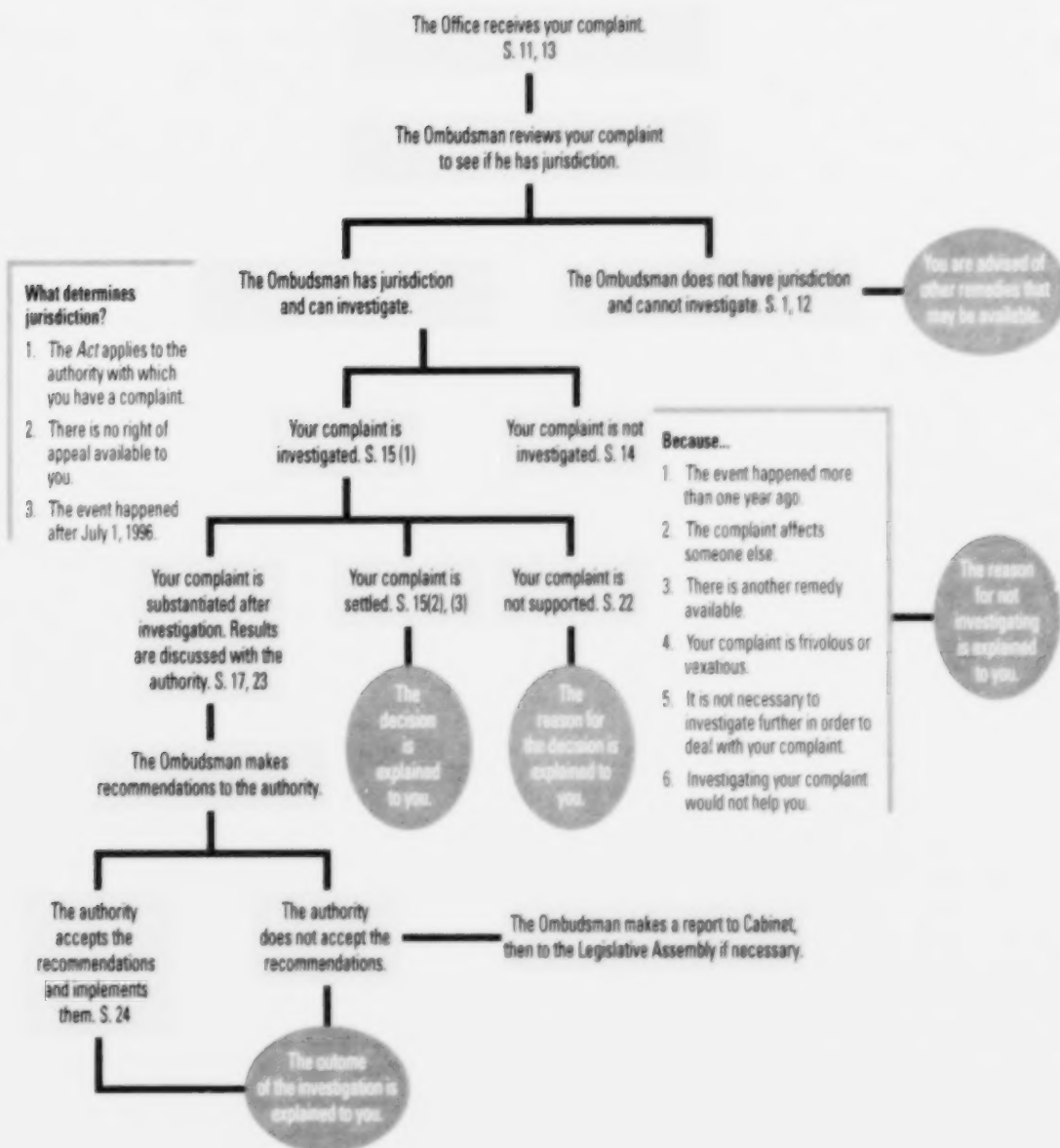
The Department confirmed that the majority of applicants for teaching positions submit application by e-mail. In fact, they are encouraged to do so by the Department of Education, which provides an e-mail destination address for applications.

The Department was interested in examining the process to avoid a repetition of the circumstances that gave rise to this complaint. After consultations with this office, the Department undertook a review of its process for receiving and processing employment applications received by e-mail. It instituted a number of changes to the way receipt of applications is acknowledged and processed within the department. In addition, the Department indicated that the Public Service Commission (PSC) was conducting a review of recruitment procedures. It was the intention to bring the issue of job applications received by e-mail to the review process to ensure it is addressed across departments.

This response addressed the procedural issues for the future and we considered the matter settled. However, it did not (and could not) change the situation for the complainant.

The Department undertook a review of its process and instituted a number of changes.

Ombudsman Flow Chart of Complaints



Statistical Summaries

JURISDICTIONAL COMPLAINTS HANDLED*

Brought forward from 2004	**29
investigations	27
not yet analyzed	2
Received in 2005	53
TOTAL	82
Completed in 2005	50
Carried over to 2006	32
investigations	29
not yet analyzed	2

* See page 6 for an explanation of the statistical numbers.

** This number is different from the 2004 Annual Report because it indicates the number of complaints, rather than the number of files, being investigated

RESOLUTION OF JURISDICTIONAL COMPLAINTS RECEIVED

Opened as investigation	29
Referred to another remedy	6
Further investigation not necessary	5
Insufficient information provided	2
No benefit to complainant in investigating	1
Complaint withdrawn	7
Legislated appeal exists	2
Not yet analyzed	3
TOTAL	*55

* This total includes 2 complaints not yet analyzed and brought forward from 2004.

COMPLAINTS INVESTIGATED

Brought forward from 2004	29
Opened in 2005	29
TOTAL	58
Completed in 2005	29
Carried over to 2006	29

OUTCOME OF COMPLAINT INVESTIGATIONS COMPLETED IN 2005

Complaint substantiated	14
Resolved when authority informed of complaint	—
Settled under s.15/17 during or after investigation	14
Report/recommendations to authority under s.23	—
Complaint not substantiated	6
Complaint discontinued	9
TOTAL	29

NON-JURISDICTIONAL COMPLAINTS

Businesses	10
Courts	2
Federal	1
First Nations	2
Municipalities	1
Other	5
RCMP	2
Other Provinces	1
TOTAL	24

These requests often require time to research before being referred to other agencies for assistance.

COMPLAINTS RECEIVED IN 2005 — BY AUTHORITY

AUTHORITY	OPENED AS INVESTIGATION	NOT OPENED AS INVESTIGATION	NOT ANALYZED	TOTAL
Community Services	2	2	—	4
Economic Development	1	—	—	1
Education	3	1	—	4
Education Appeal Tribunal	1	—	—	1
Energy, Mines and Resources	5	—	—	5
Health and Social Services	5	3	—	8
Justice	1	3	—	4
Public Service Commission	—	1	—	1
Whitehorse Correctional Centre	8	9	3	20
Yukon Hospital Corporation	1	—	—	1
Yukon Workers' Compensation Health & Safety Board	2	2	—	4
TOTAL	29	21	3	53

OMBUDSMAN REQUESTS FOR INFORMATION

TOTAL	106
--------------	------------

Requests for information often require time to research.

The Function of the Information and Privacy Commissioner

The primary purpose of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* (the *Act*) is to make departments and agencies of government (public bodies) more accountable to the public and to protect personal privacy. The *Act* does so in a number of ways:

- By giving the public a right of access to records.
- By giving individuals a right of access to, and a right to request correction of, personal information about themselves.
- By specifying limited exceptions to the rights of access.
- By preventing the unauthorized collection, use and disclosure of personal information.
- By providing for an independent review of decisions made under the *Act*.

The office of the Information and Privacy Commissioner carries out these independent reviews. However, the right to a formal review by the Commissioner is limited to the following decisions made under the *Act*:

- A refusal to grant access to a requested record.
- A decision to separate or obliterate information from a requested record.
- A decision about an extension of time for responding to a request for access to a record.
- A decision to deny a request for a waiver of a fee imposed under the *Act*.

There is also a right of review if a person believes his or her personal information was collected, used or disclosed by a public body in a way that was contrary to the requirements of the *Act*.

A supplementary provision of the *Act* gives the Commissioner responsibility for monitoring how the *Act* is administered to ensure its purposes are achieved. The Commissioner may, among other things, receive complaints or comments from the public concerning the administration of the *Act*, conduct investigations into those complaints, and make reports. The Commissioner may also comment on the implications for access to information or for privacy protection of existing or proposed legislative schemes or programs of public bodies.

"Administration of the Act" refers to anything done by the Records Manager, a public body, or the Information and Privacy Commissioner, to meet the requirements of the Act.

Commissioner's Message

In May, 2005, the Minister responsible for the *Access to Information and Protection of Privacy Act* referred to the Act as being like Swiss cheese — full of holes. My office continues to be challenged by this fact.

In this report, I highlight a number of cases and situations that underline the pressing need for a review of the *ATIPP Act* and amendments to rectify some serious shortcomings. This year's problems are not new. In my annual report for 2004, I detailed the need for a review and provided a specific list of amendments to be considered. The examples in this report simply continue to emphasize the need.

Last year I expressed a concern that the limited scope of the *ATIPP Act* makes it difficult for government departments to participate in programs with their partner agencies when those programs involve the handling of personal information. This is because there is no comprehensive regulatory framework within which programs can operate so that privacy principles can be enforced.

The limited scope of the *ATIPP Act* makes it difficult for government departments to participate in programs involving the handling of personal information.

Why is this becoming an important issue now? There has been a move by Canada Health InfoWay for several years to support initiatives in the provinces and territories leading to the creation of electronic health records. The ability of health practitioners to share patient information for timely consultation and collaboration is viewed by the health sector as enormously beneficial in providing improved health care to Canadians.

The health sector has agreed that an essential element in the success of such an endeavour is to protect the personal privacy of patients. This can only be accomplished through a comprehensive legislative framework to bind all custodians of personal health information to strong privacy principles.

Such a framework does not exist in the Yukon Territory. This became very evident when I was asked to review a privacy impact assessment on a collaborative program for managing the care of patients with chronic diseases. This very worthwhile program would use a central database for registered patients so doctors, pharmacists, dieticians, physiotherapists and other health care providers could have instant access to important medical information about the patients. My comments on this privacy impact assessment can be found on page 20.

This annual report gives examples of three other problems with the *ATIPP Act*. The first involves the dilemma faced by public bodies when responding to certain requests for access to information. Often the time required to deal with estimates of cost, or a request for a waiver of fees, takes up some or all of the 30 days by which a public body must respond to the applicant's request. My investigation into this aspect of the administration of the Act is found on page 23.

The second example has to do with the restricted situations in which I may review the decisions of public bodies under the Act. The Act gives an applicant the right to ask for a review of a decision by a public body to refuse access to a record, or to separate or obliterate certain information within a responsive record. There is no review right when a public body's response is that no records were found. On page 24 of this report a case is described where we dealt with the matter as an investigation into the administration of the Act. Records not found in the initial search were found when we began our investigation.

The third example relates to a gap in the legislation that I determined to be an error in legislative drafting. The case is reported on page 25.

Last year I expressed a concern that some eight years after the *ATIPP Act* came into force there are still indicators the purpose and intent of the legislation has not made its way into the day to day operations of departments. Public concerns were expressed this past year about the personal information of heating fuel customers being given to the department of Finance by vendors and distributors as a mandatory monthly reporting requirement. My investigation into this tax compliance program, reported on page 21, revealed, once again, that a strict legal interpretation of the law enforcement provisions of the *Fuel Oil Tax Act*, and the *ATIPP Act*, forms the basis for public policy decisions rather than the principles of the *ATIPP Act*.

Lest my comments be interpreted as being totally negative, I am pleased to report on the very positive results of the joint efforts of my office and the Records Manager's office in putting together a training workshop for departmental ATIPP Coordinators. Our special guest and keynote speaker was David Loukidelis, BC's Information and Privacy Commissioner. My comments on this very worthwhile workshop can be found on page 29. Plans are under way to hold another workshop with a focus on privacy impact assessments.

I am pleased to report on the very positive results of the training workshop for departmental ATIPP Coordinators.

Review and Comment on Programs and Legislation

42. In addition to the commissioner's powers and duties under Part 5 with respect to reviews, the commissioner is responsible for monitoring how this Act is administered to ensure that its purposes are achieved ...

CDM Collaborative Program

The Department of Health and Social Services submitted a Privacy Impact Assessment (PIA) on a program intended to better manage the health care of patients with chronic diseases, such as diabetes. The Chronic Disease Management (CDM) Collaborative Program would permit physicians, pharmacists, physiotherapists, dieticians and other health care providers to access a registered patient's health information in a central database. Access to the database would be authorized by the 'most responsible provider', usually the patient's doctor.

The program uses software built for, and hosted by, the BC Ministry of Health Services. This 'CDM Toolkit' provides management support for participating teams of practitioners.

There is no comprehensive regulatory framework to enforce privacy principles.

As with any program that involves handling personal information, a privacy impact assessment should examine what data elements are involved; how the information flows; what the privacy risks might be; and how they can be managed or mitigated. For programs of Yukon public bodies, the *ATIPP* Act sets out the privacy principles that must be taken into consideration.

For me to review and comment on this PIA, some unique jurisdictional issues arise because my role is limited to commenting on the collection, use and disclosure of information covered by the *ATIPP* Act — information in the custody or control of Yukon government public bodies. Much of the information to be entered into this database is not covered by the *ATIPP* Act because it is contributed by private physicians, pharmacists, other health practitioners and the hospital.

Presently, the definition of a 'public body' under the *ATIPP* Act is limited to Yukon Government departments. Therefore, the only information covered by the Act would seem to be what is contributed to the program by community health centres and other health care facilities of the Yukon Government. The fact that the program uses a database in British Columbia, introduces the question of whether any of the information is actually in the custody or under the control of a Yukon public body, once it has been entered in the database.

I was therefore only able to make very general comments on this PIA. Although the PIA expressed an intent for the program to operate under the privacy principles set out in the *ATIPP* Act, the fact remains there is no comprehensive regulatory framework to enforce these principles. My recommendation to the Deputy Minister of Health and Social Services is to (a) ensure the department itself is meeting its specific obligations under the *ATIPP* Act in respect of information that falls under the Act, and (b) to take a leadership role in developing inter-agency protocols or agreements between the partners to ensure the program respects the same level of privacy protection as required by the *ATIPP* Act.

Reporting on heating fuel sales

Concerns were raised in the legislature, in the media, and in comments to the Commissioner about the Department of Finance requiring all heating fuel distributors to provide details in monthly reports on sales, including date of sale, name of purchaser, location of delivery and quantity sold. The concern was whether the collection of all this personal information by Finance about the customers of vendors was warranted for purposes of regulatory control under the *Fuel Oil Tax Act*.

Under section 42 of the *ATIPP Act*, the Commissioner may comment on the privacy implications of existing or proposed legislative schemes or programs of public bodies.

The critical question for me was whether the collection of the personal information of customers, without their consent, could be justified. One of the basic principles of the *ATIPP Act* limits the collection of personal information to only what is necessary. The public body responded with assurances that both the *Fuel Oil Tax Act* and the *ATIPP Act* authorize the collection of the information.

29. No personal information may be collected by or for a public body unless (c) that information relates to and is necessary for carrying out a program or activity of the public body.

I agree there is sufficient authorization in the legislation for the collection of the personal information for law enforcement purposes, even without the knowledge or consent of the persons the information is about. However, the *ATIPP Act* intends public bodies to use that authorization judiciously. I expressed the view that a public body should establish its own written rationale for the amount of personal information needed for a particular purpose. The response from the public body in this case suggests the need for information does not require justification so long as its collection is authorized by the legislation. I conveyed my concern that the distinction between what is authorized and what is necessary has been missed or disregarded.

My responsibilities under section 42 of the *Act*, in these circumstances, are limited to commenting on legislative schemes or programs. It is inappropriate for me to decide the issues raised or to make recommendations because of my dual responsibility to conduct reviews, including the review of a complaint by someone that their personal information has been collected, used or disclosed by a public body in a way that is not in compliance with the *ATIPP Act*. Therefore, it is important to maintain sufficient objectivity to prevent such a review from being compromised by any decision or determination I make in commenting on a program of a public body under section 42 of the *Act*.

iPHIS — Phase 1

The Department of Health and Social Services submitted a draft Privacy Impact Assessment (PIA) for the Commissioner's comments. The PIA was in relation to a new initiative intended to automate the existing manual system of tracking immunization information at the Whitehorse and Haines Junction Health Centres. This is Phase 1 of implementing the Integrated Personal Health Information System (iPHIS), a program leading to the creation of electronic health records.

Since this was a draft PIA, my comments took the form of suggestions to the public body for strengthening the document and providing the kind of detail that would better identify the privacy impacts of the program. The PIA could also serve as a reference document for the next stages of this important and privacy-sensitive project.

As with most PIA's dealing with personal health information, I found the weakest part of the assessment to be the aspect of 'consent'. I commented on the need for a more thorough discussion to take the following points into consideration.

One of the basic principles of the *ATIPP Act* limits the collection of personal information to only what is necessary.

The distinction between what is authorized and what is necessary has been missed or disregarded.

I found the weakest part of the assessment to be the aspect of 'consent'.

There has, in the past several years, been a great deal of interest in the topic of how patients can exercise an appropriate level of control over their personal health information in the face of emerging technology. On the one hand the technology is seen to have enormous potential for improving the delivery of health care to Canadians because of the speed and the amount of data that can be transmitted electronically. On the other hand, great concern has been expressed about being able to respect the personal privacy of patients in the process.

There is general agreement that the key is to involve the patient in the collection, use and disclosure of his or her personal health information and to obtain consent. Privacy experts have introduced various levels and forms of consent, including such terms as "informed consent", "expressed consent", "implied consent" and "deemed consent". However, health professionals are not all in agreement on which of these terms apply to various situations in the delivery of health care.

The other aspect that raised concern is the lack of a comprehensive regulatory framework within which programs involving the handling of personal health information can operate in the Yukon.

Some have adopted the concept of a "circle of care" within which the client is deemed to have given consent to the sharing of personal health information. For example, a doctor orders a series of tests and blood work for a patient, and consults with specialists in order to make a diagnosis. Is it necessary to inform the patient of the specific details and obtain written consent to share the patient's personal health information in this way? Or can the doctor assume the patient consents to this because it is part of the care being provided to the patient?

Bringing these discussions back to the immunization tracking program, I suggested that perhaps it is possible to identify the possible uses of the personal information within this particular program, and to obtain full expressed consent.

The other aspect of the PIA that raised concern with me is the lack of a comprehensive regulatory framework within which this, and other programs involving the handling of personal health information, can operate in the Yukon. The *ATIPP Act* covers health centres in the territory operated by the Government of Yukon. The federal legislation covers information used for commercial purposes, which would apply to pharmacies and private medical clinics. However, the Whitehorse General Hospital and self-governing First Nations in the territory have no legislative framework for regulating the collection, use and disclosure of personal health information.

I look forward to reviewing and commenting on the final Privacy Impact Assessment.

Information and Privacy Issues

30-day time limit and fees

Under the section 42 general powers provisions, I investigated a complaint that the Department of Justice (the public body) did not respond to an access request within the time required by the Act.

The access request involved an estimate of fees and later a request for a waiver of fees. The *ATIPP Act* requires a full response to an applicant within 30 days, unless an extension of time is granted by the Records Manager.

The investigation dealt, in part, with the dilemma faced by a public body when a good portion of the statutory 30-day time limit is taken up by the administrative requirement to:

- prepare and present to the applicant an estimate of fees
- await the applicant's response to the fee estimate
- consider a request by the applicant for a waiver of the fees

These procedures, prescribed by the Act, can eat up a good portion, if not all, of the 30 days. Under section 12, a public body may ask the Records Manager for a reasonable extension of time. However, the grounds for such an extension do not include these administrative procedures, so the Records Manager is not authorized to grant an extension for that reason.

In other jurisdictions, Alberta and BC for example, the practice is to 'stop the clock' when awaiting a response to an estimate of fees, or when a request for a waiver of fees is processed. This is because the Act and regulations in those jurisdictions expressly provide for such a practice, or the legislation can be interpreted to allow it.

Legal research, statutory interpretation, and an examination of the legislature's intent, in our case brought me to the conclusion a clock-stopping approach is not possible. The Act clearly requires a response that is "open, accurate and complete" to be made within the statutory 30-day time frame.

The public body, on receipt of the investigation report and after conducting its own internal review, accepted my conclusion. There is agreement that if a clock-stopping practice is to be introduced, an amendment to the *ATIPP Act* is necessary.

Access request from government agency

Sometimes a Yukon Government department or agency is interested in accessing information from another government department or agency, but there is either not an established interagency protocol or there is a question about whether the information should be shared.

In one case, an agency made a request for access under the *ATIPP Act* to records of the Public Service Commission and the access was refused. The agency asked me to review the decision to refuse access.

Both parties agreed to mediation, but before the mediation could be arranged the applicant agency withdrew its request for review. Although in this case the right of access was not dealt with, the question of whether the *ATIPP Act*'s access provisions contemplate requests for information between agencies of government is an important one.

If a clock-stopping practice is to be introduced, an amendment to the *ATIPP Act* is necessary.

The ATIPP Act provides strong privacy protection measures that public bodies must consider when sharing information with each other.

The authority for sharing information between departments and agencies of the Yukon Government is normally found in the enabling legislation of government programs. The access provisions in the *ATIPP Act* are specifically created for purposes of giving individuals outside government access to records held by public bodies. Nevertheless, the *ATIPP Act* provides strong privacy protection measures that public bodies must consider when sharing information with each other.

No records found

Occasionally, a public body's response to an applicant's request for information is that no records were found. This answer is difficult for some applicants to accept when they have a basis for believing the requested information does exist. In these cases they ask the Commissioner to review the public body's decision.

There are few exceptions which would result in a person being refused access to their own personal information.

This particular response of "no records found" is not a decision that is reviewable under the *ATIPP Act*. Under section 48 of the Act, the Commissioner's review authority is limited to a restricted number of decisions by public bodies under the Act. A public body's failure to find responsive records is not included.

However, the Commissioner has the responsibility to monitor the administration of the *ATIPP Act* to ensure its purposes are achieved. One way the Commissioner may discharge that responsibility is by investigating complaints, including a complaint that there was an inadequate search for records.

One such case provides an illustration of this. A person initially asked for a review, then made a complaint to me that the Department of Justice had failed to respond openly, accurately and completely to an access request, as required by the *ATIPP Act*. The public body responded that no records were found, when there was a clear indication to the applicant that the records did in fact exist.

After initial investigation, the public body determined that the records did, indeed, exist. A revised response was given to the applicant, and this settled the matter.

Personal information — views or opinions

The *ATIPP Act* gives individuals a specific right of access to their own personal information, including the recorded views or opinions by other people about them. There are few exceptions which would result in a person being refused access to their own personal information.

The *ATIPP Act* defines "personal information" as any recorded information about an identifiable individual. This includes the recorded views or opinions an individual expresses, unless they are about someone else, in which case they become the personal information of the person the views or opinions are about.

In one instance, an applicant asked for records from Health and Social Services. The public body decided to remove or obliterate, from the responsive records, certain personal information about the applicant, as well as about a third party. On review, the parties entered into mediation. The public body was concerned about its responsibility to grant access to the applicant's personal information while appropriately protecting the privacy of any third parties.

In the course of mediation, the records were reviewed to determine whether each opinion or view expressed related to the applicant or a third party. Once that was done, it was relatively easy to distinguish whose personal information was at issue. This analysis was helpful in separating the applicant's personal information from that of third parties. The public body was able to provide the applicant's personal information while still properly severing third party personal information from the records. Mediation was successful in settling the matter under review.

Reviews involving business information

Two reviews involved decisions by the public body to grant applicants access to business information of third parties. In both cases the information pertained to applications by businesses for funding under a government program. The public body decided the information did not meet the criteria under the *ATIPP Act* requiring its protection from disclosure. Before disclosing the material to the applicants, however, the public body gave notice to the third party businesses as set out in section 26 of the *Act*, and afforded them the opportunity to give reasons why the information should not be disclosed. Despite the objections of the third party businesses, the public body decided the information should be disclosed to the applicants.

The third party businesses asked me to review the decision of the public body to disclose the information. These requests raised the question of whether the *ATIPP Act* gives a right of review to third parties when the disclosure of business information is in dispute. This is because section 48(4), giving the right of review to third parties, says, "a third party notified under section 26 of a request for access may ask for a review of a decision by a public body to disclose personal information about the third party" (my emphasis).

Because a section 26 notice to a third party is for both personal information and business information, I sought a legal opinion on the question of whether the *Act* intended to exclude the review of decisions involving third party business information. I accepted the opinion that the omission of the reference to business information was a drafting error.

48(4) A third party notified under section 26 of a request for access may ask for a review of a decision by the public body to disclose personal information about the third party.

While a review of case law indicates the courts are reluctant to recognize error or accident in the drafting of legislation, where the obvious mistake or error leads to highly unacceptable consequences the Court retains a limited jurisdiction to make corrections. I concluded the omission of a reference to information to which section 24 (business information) applies in section 48(4) of the *Act* is an obvious drafting error leading to a result that cannot have been intended by the legislature. This mistake therefore falls within the limited circumstances in which I am permitted to correct the mistake by reading into section 48(4) the appropriate reference to business information.

I therefore completed the reviews. In both cases I determined the information at issue was not covered by the criteria for protecting business information from disclosure.

The benefit of mediation

When the Commissioner begins a review of a public body's decision to refuse an applicant access to records, or to certain information within records, the first step is often to authorize a mediator to investigate and try to settle the matter under review. If mediation fails, the *Act* requires the Commissioner to conduct an inquiry.

It happens with some frequency that either the public body or the applicant, or both, do not agree to mediate because they understand the issues to be straightforward and consider mediation a waste of time. The Commissioner urges the parties, at all times, to enter into mediation for a variety of reasons. Sometimes, if the applicant better understands a requirement under the *Act* to withhold certain information, he or she will accept the decision. At other times a public body may recognize that a simple administrative error in its written response has not properly conveyed the reasons for the refusal.

Mediation is always an opportunity for the public body or the applicant to clarify and resolve any issues.

A case in point. The Department of Education responded to an access request with a letter, refusing access to all the requested records on certain grounds. However, the accompanying Schedule of Records did not properly correspond with the contents of the letter. The applicant asked me to review the public body's decision. The public body advised it was not prepared to mediate, triggering an inquiry.

Where there are issues requiring clarification, I will often conduct a pre-inquiry conference. After doing so in this case, it became apparent to the public body that it only needed to correct its response to resolve the matter. After receiving a corrected response, the applicant withdrew the request for review, making an inquiry unnecessary.

The issue here was one of clarity of the response. Mediation is always an opportunity for the public body or the applicant to clarify and resolve any issues, including clerical or other inadvertent mistakes which can be discussed once the parties agree to mediation.

Third party notification

When a request is made for access to records that include the personal information of third parties, the public body must determine whether the disclosure of the third party personal information will be an unreasonable invasion of the third party's privacy. Public bodies are assisted in this determination by specific provisions in the *ATIPP Act* that identify what is deemed to be an unreasonable invasion of a third party's privacy. However, there are also certain relevant circumstances described in the *Act* that a public body must consider before refusing access.

If the public body decides to give an applicant access to the personal information of a third party, before doing so it must notify the third party of its intent, in order to provide the third party with an opportunity to make written representation explaining why the information should not be disclosed. The public body must consider the third party's explanation, and then decide whether it will give the applicant access. If the decision is to give access, the third party has a right to ask the Commissioner to review the decision before the access is given.

- 26.(1) Before giving access to a record that a public body believes contains information to which section 24 or 25 applies, the records manager must, where practicable, give the third party a notice**
- (a) stating that a request has been made by an applicant for access to a record containing information the disclosure of which might affect the interests or invade the personal privacy of the third party;**
 - (b) describing the contents of the record; and**
 - (c) stating that, within 20 days after the notice is given, the third party can make written representations to the records manager explaining why the information should not be disclosed.**

However, there is no obligation under the Act for a public body to give any notice to a third party if, after examining the responsive records, the public body decides to refuse the applicant access to the third party information. Nevertheless, the applicant has a right to ask the Commissioner to review the public body's decision to refuse access to the third party information. This sometimes sets up a situation where, on review, the Commissioner must decide whether the third party ought to be given notice of the review and have an opportunity to participate as a party at inquiry, before deciding whether the applicant has a right of access to the third party's personal information.

In one such review, I invited the public body (the Department of Justice) and the applicant to make submissions on a procedural issue of whether the third party, whose information was at issue, ought to be given notice. The public body argued the intent of the Act is that a third party should not be involved unless a decision is made to give access to the third party's information. The public body stated, "The third party has the right not to be unnecessarily or unjustifiably subjected to unsolicited requests or debate about the use or disclosure of his or her personal information. A section 26 notice is an intrusion on the third party."

The public body proposed a two-phase approach whereby I would proceed with the inquiry and if, at any point, there were grounds to decide in favour of giving access, notice could then be given to the third party. I found that the public body made a compelling argument and agreed with its reasoning and its procedural approach to the inquiry. In this case, I found the applicant did not have a right of access to the third party information, so the issue was decided without having to involve the third party.

Time limit for responding

The ATIPPA Act requires a public body, through the Records Manager, to respond to an access request openly, accurately, and completely within 30 days of receiving the request. Sometimes the search for records becomes difficult because the records exist in multiple locations, or preparing the records for disclosure is a complicated task because the information being sought is intertwined with personal information of third parties which the public body may be required to withhold.

11. The records manager must make every reasonable effort to respond without delay and must respond not later than 30 days after a request is received unless the time limit is extended under section 12.

In such cases, the public body may ask the Records Manager for an extension of time. However, a reasonable extension may only be granted on limited grounds, set out in section 12 of the Act. These grounds include situations where:

- the applicant has not provided enough detail to identify the requested record(s); or
- a large volume of records must be searched and meeting the time limit would unreasonably interfere with the operations of the public body; or
- the public body needs more time to consult with a third party or another public body before deciding whether to give the applicant access;
- or a third party has asked for a review.

If a time extension has not been requested by a public body, or the Records Manager has not granted the request, and the public body has not responded to the applicant in the statutory 30 day time frame, the failure to respond is to be treated as a decision to refuse the access. This is commonly referred to as a 'deemed' refusal.

The Commissioner found that the public body made a compelling argument and agreed with its reasoning and its procedural approach to the inquiry.

49(2) *The failure of the records manager or of a public body to respond in time to a request for access to a record is to be treated as a decision to refuse access to the record.*

An employee of Health and Social Services made a request in early May, 2004 for access to personal information on file with the department. After making several inquiries, the applicant was told in November that a response would be forthcoming in December 2004.

The applicant was not satisfied and asked the Commissioner to review the department's response. A review, on the basis of a deemed refusal, was begun. Mediation in this case was successful and the matter was settled.

However, this case was one of several that prompted an investigation on the administration of the Act. The investigation report detailed the requirements of the Act in responding to access requests, with particular emphasis on the need to seek extensions of time when grounds exist.

These cases, along with my investigation report, led to the establishment of a working group within Health and Social Services to set internal procedures and guidelines for responding to complex and difficult access requests.

ATIPP Workshop

February, 2005

A two-day training workshop for departmental ATIPP coordinators took place at Yukon College in February, 2005. The agenda focused on the access to information provisions of the Act. Topics included:

- transparency and accountability
- access as a default position
- specified privacy exceptions
- the duty to assist
- access analytical tools, precedents and resources
- responses to access requests
- personal information of applicants vs. third party personal information
- business information exceptions
- schedules of records and estimates of costs
- timelines and time extensions
- review rights
- investigations and mediation in reviews
- inquiries by the Information & Privacy Commissioner

Our keynote speaker was B.C.'s Information and Privacy Commissioner, David Loukidelis. His address to ATIPP departmental coordinators was entitled, "Access to Information and Protection of Privacy Landscape — Canada and Beyond. You are not Alone." Taking full advantage of his time with us, we engaged him in the workshop sessions as a coach and in a panel discussion on ATIPP principles and practices. We are grateful to Mr. Loukidelis for generously sharing his time and expertise.

The workshop can best be summarized by quoting from my letter to John Stecyk, Deputy Minister for Highways and Public Works, the ministry responsible for the ATIPP Act:

I am writing to express my appreciation for the department's support of the ATIPP Workshop and to extend my congratulations to the people in ICT who worked so hard to make it a success.

As you are aware, the project was several months in the planning and involved a close collaboration between Judy Pelchat's office and mine. The aim was to create a forum within which the expertise of departmental ATIPP Coordinators could be further enhanced. We developed concurrent workshops where coordinators worked on various aspects of the administration of access to information requests. The feedback on these workshops was excellent and the coordinators have urged us to make this at least an annual event.

Our special guest and keynote speaker was David Loukidelis, the Information and Privacy Commissioner for the Province of British Columbia. We were also able to have Mr. Loukidelis make a major presentation to coordinators and Yukon Government managers at a Speaker's Series event organized by PSC – Staff Development. The response to this lecture was quite overwhelming, to the point where the organizers found it necessary to change venue to accommodate all the participants.

The feedback was excellent and the coordinators have urged us to make this an annual event.

This would not have been possible without your department's commitment of time, energy and resources. I want to particularly draw to your attention the extraordinary work of Judy Pelchat and her staff at a time when I know their office was stretched beyond capacity with the volume of work.

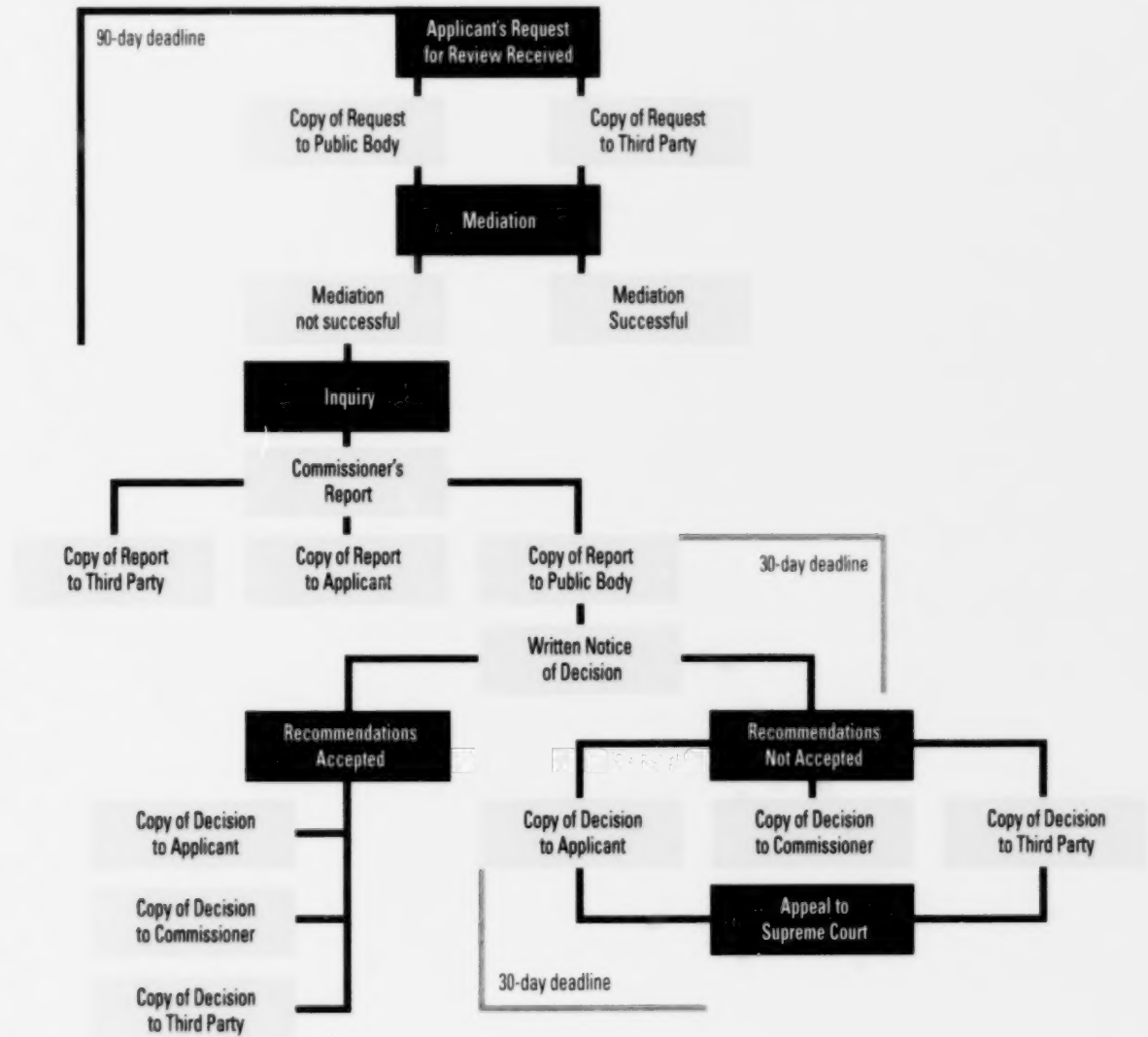
Their commitment to the workshop was very apparent and appreciated by everyone. It was a pleasure to work with them on this project.

I am very grateful for the support of the Director and CIO, Siegfried Fuchsbichler, and yourself, as Deputy Minister, in making resources available for this to happen.

This workshop has set the stage for similar endeavours in the future and I look forward to continued involvement with you and your officials to meet those expectations.

Plans are under way for another workshop with a focus on Privacy Impact Assessments.

Request for Review Flow Chart



Statistical Summaries

ATIPP FILES BY LEGISLATION

SECTION OF THE ACT	DESCRIPTION	OPENED IN 2005
42(b)	General powers to receive complaints or comments from the public concerning the administration of the Act, conduct investigations into those complaints, and report on those investigations.	2
42(c)	General powers to comment on the implications for access to information or for protection of privacy of existing or proposed legislative schemes or programs of public bodies.	7
48(1)(a)	Request for a review of a refusal by the public body or the records manager to grant access to the record.	4
48(1)(b)	Request for a review of a decision by the public body or the records manager to separate or obliterate information from the record.	1
48(4)	Request by a third party for a review of a decision by a public body to disclose personal information about the third party.	3

S.48 REQUESTS FOR REVIEW

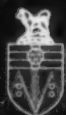
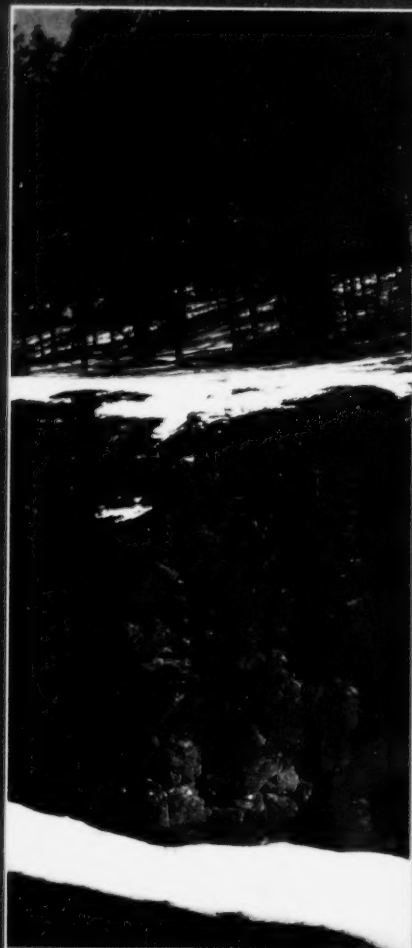
Brought forward from 2004	5
Received in 2005	8
Economic Development	3
Education	2
Health and Social Services	2
Public Service Commission	1
TOTAL	13
Completed in 2005	13
To inquiry	6
Successfully mediated	3
Discontinued	4
Carried forward to 2006	—

S.42(b) COMPLAINTS

Brought forward from 2004	4
Received in 2005	3
TOTAL	6
Completed in 2005	1
Investigated	—
Settled	1
Carried forward to 2006	5

ATIPP REQUESTS FOR INFORMATION

TOTAL	64
--------------	-----------



ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU YUKON
Bureau de l'ombudsman

Rapport annuel 2005

Bureau de l'ombudsman et du commissaire à
l'accès à l'information et à la protection de la vie privée

1^{er} janvier au 31 décembre 2005

Ombudsman et
Commissaire à l'accès
à l'information et à la
protection de la vie privée



10 ans — promouvoir
l'équité, l'ouverture et
la responsabilité.

Bureau de l'ombudsman et du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée

ADRESSE POSTALE :

C.P. 2703, Whitehorse (Yukon) Y1A 2C6 ou
C.P. 31300, Whitehorse (Yukon) Y1A 5P7

SITUÉ AU

211 Main Street, bureau 200, Whitehorse (Yukon)

TÉLÉPHONE

(867) 667-8468

Sans frais au Yukon :

1 800 661-0408 (poste 8468)

TÉLÉCOPIEUR

(867) 667-8469

COURRIEL

email.ombudsman@ombudsman.yk.ca

SITE WEB

www.ombudsman.yk.ca

Les photos publiées dans le présent rapport montrent le pont piétonnier Robert-Lowe et le canyon Miles

Robert Lowe est arrivé au Yukon en 1899. Il a détenu des intérêts miniers dans la zone cuprifère de Whitehorse, de même qu'une entreprise de charriage prospère. Il a pendant longtemps occupé une place importante tant sur la scène politique locale que territoriale. Le pont suspendu, nommé en son honneur, a été construit en 1922 et inauguré par le gouverneur général Lord Byng. Le pont piétonnier enjambe le canyon Miles près de Whitehorse.

D'abord appelé le « grand canyon », l'endroit a été renommé le « canyon Miles » en juillet 1883 par le lieutenant américain Fredrick Schwatka (1849-1892) en l'honneur du général Nelson Miles. Le lieutenant Schwatka écrivait : « Traversant un passage étroit encaissé entre des parois rocheuses et sinueuses, les eaux tumultueuses du grand fleuve bouillonnent en une masse d'écume laiteuse dont la clameur se réverbère à une distance considérable. » Quoique l'avis général ne soit pas unanime quant à la violence des rapides, il n'y a aucun doute que ces derniers étaient extrêmement dangereux. Durant la ruée vers l'or, des centaines d'embarcations chargées de précieuses provisions (et plusieurs vies humaines) ont péri dans ces eaux, avant que n'arrive la Police à cheval du Nord-Ouest pour y régler la circulation.

Par la suite, la construction de rails faits de billots sur lesquels se déplaçaient des voitures de tramway a éliminé la nécessité d'affronter ces dangers. Plus tard, la construction du barrage hydroélectrique de Whitehorse a maté la fureur des eaux du canyon Miles. De nos jours, l'amateur de sensations fortes prendra encore plaisir à se laisser porter par le courant entre ces murailles balsatiques hautes de 50 pieds.

(tiré du site www.yukoninfo.com)

Ombudsman

TABLE DES MATIÈRES

Lettre au président de l'Assemblée législative.....	1
Présentation du logo du Bureau	2
Énoncé de mission	3
La fonction de l'ombudsman.....	4
Message de l'ombudsman.....	5
Questions traitées par l'ombudsman	7
Préoccupations relatives à la santé publique	7
Lois ou politiques	7
Application uniforme des politiques.....	8
Clarté dans les documents relatifs aux marchés publics.....	9
Conclusions et recommandations	9
Plaintes non fondées	10
Problèmes de communication	11
Délais déraisonnables	12
Demandes d'emploi par voie électronique	13
Cheminement des plaintes présentées à l'ombudsman	14
Résumés statistiques	15
Plaintes relevant de la compétence de l'ombudsman	15
Résolution des plaintes relevant de la compétence de l'ombudsman	15
Plaintes ayant fait l'objet d'une enquête	15
Résultats des enquêtes terminées en 2005.....	15
Plaintes ne relevant pas de la compétence de l'ombudsman.....	15
Plaintes reçues en 2005 — par organisme	16
Demandes de renseignements reçues par l'ombudsman	16

Le commissaire à l'accès à l'information — et à la protection de la vie privée —

TABLE DES MATIÈRES

Fonctions du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée	17
Message du commissaire	18
Examen des programmes et des lois et commentaires	20
Programme commun de gestion des maladies chroniques	20
Divulgarion des ventes de combustible à chauffage	21
SISP-i — Phase 1	22
Questions relatives à l'accès à l'information et la protection de la vie privée	23
Limite de 30 jours et frais	23
Demande d'accès à l'information de la part d'organismes gouvernementaux	23
Recherche infructueuse	24
Renseignements personnels — opinions ou idées	24
Révision de décisions donnant accès à des renseignements d'ordre commercial	25
Les avantages de la médiation	26
Avis à l'intention des tiers	26
Délai de réponse	28
Atelier sur la Loi	29
Cheminement des demandes de révision	31
Résumés statistiques	32
Types de cas	32
Demandes de révision en vertu du paragraphe 42(b)	32
Plaintes en vertu du paragraphe 42(b)	32
Demandes d'accès à l'information	32



ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU YUKON
Bureau de l'ombudsman

Mai 2006

L'honorable Ted Staffen
Président de l'Assemblée législative
C.P. 2703
Whitehorse (Yukon)
Y1A 2C6

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous présenter, à vous, et par votre entremise, à l'Assemblée législative, le Rapport annuel de l'ombudsman du Yukon et du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée.

Le présent rapport est présenté conformément au paragraphe 31(1) de la *Loi sur l'ombudsman* et au paragraphe 47(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et couvre les activités des bureaux de l'ombudsman et du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Hank Moorlag
Ombudsman

Ombudsman et
Commissaire à l'accès
à l'information et à la
protection de la vie privée



10 ans — promouvoir
l'équité, l'ouverture et
la responsabilité.

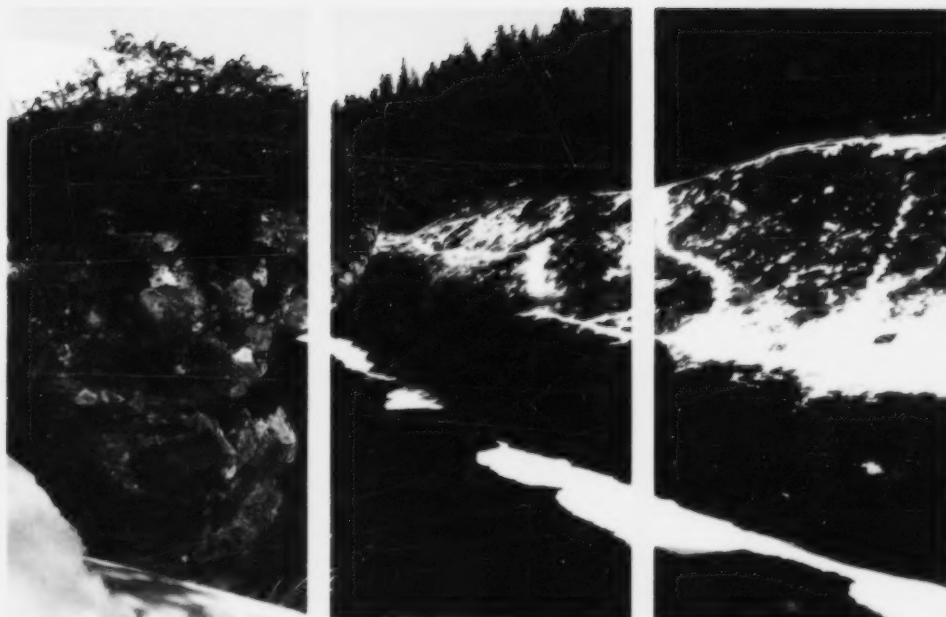
Présentation du logo du Bureau

Dans le présent rapport annuel, nous présentons notre nouveau logo visant à souligner, en 2006, le 10^e anniversaire de la *Loi sur l'ombudsman* et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ainsi que de la création de notre Bureau.

Ce logo illustre la double fonction du Bureau. Le cercle représente l'ombudsman, tandis que les images formant le trou de la serrure à l'intérieur du cercle représentent l'accès à l'information et la protection de la vie privée. On peut également voir dans ces trois images les trois parties habituellement impliquées dans le travail du Bureau : le public, le gouvernement du Yukon et l'ombudsman/commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée.

Notre nouveau logo paraîtra sur toutes les publications ultérieures du Bureau. En 2006, notre correspondance portera également la mention suivante :

« 10 ans — promouvoir l'équité, l'ouverture et la responsabilité. »



Énoncé de mission

Fournir un mode d'intervention indépendant et impartial par lequel les plaintes du public à l'endroit du gouvernement du Yukon peuvent être entendues et faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.

Fournir une voie efficace pour recevoir et traiter les plaintes du public et les demandes de révision des décisions rendues par les organismes publics ayant trait à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Promouvoir l'équité, l'ouverture et la responsabilité au sein de l'administration publique.

Fonctions de l'ombudsman

La fonction de l'ombudsman est de veiller au respect de l'équité et de l'obligation de rendre compte au sein de l'administration publique au Yukon.

L'ombudsman assure cette fonction en recevant les plaintes, en effectuant des enquêtes impartiales et confidentielles et, s'il y a lieu, en recommandant de recours justes et appropriés.

L'ombudsman n'est pas un agent du gouvernement, mais il enquête sur les pratiques du gouvernement. L'ombudsman peut présenter à l'autorité en cause des recommandations visant à résoudre l'injustice administrative, mais il ne peut pas l'obliger à modifier ses actions ou ses décisions. L'ombudsman reçoit les plaintes provenant d'une personne ou d'un groupe de personnes, mais il n'est pas le défenseur de ces personnes.

La *Loi sur l'ombudsman* établit le cadre législatif en vertu duquel l'ombudsman s'acquitte de ses fonctions.

L'ombudsman du Yukon a la compétence pour faire enquête sur les plaintes concernant les actions, décisions, recommandations ou procédures des autorités suivantes :

- les ministères du gouvernement du Yukon
- les sociétés d'État et les organismes ou les comités indépendants
- les écoles publiques et le Collège du Yukon
- les hôpitaux, les organismes de santé locaux et régionaux et les organismes régissant les associations professionnelles
- les municipalités et les gouvernements des premières nations du Yukon, si ceux-ci en font la demande.

L'ombudsman n'a pas la compétence pour faire enquête sur :

- les plaintes concernant une action antérieure à juillet 1996, quand la *Loi sur l'ombudsman* est entrée en vigueur.
- les plaintes concernant les tribunaux, l'Assemblée législative du Yukon, le Bureau des élections du Yukon, ou des avocats agissant au nom du gouvernement du Yukon
- des différends entre particuliers
- les plaintes contre le gouvernement fédéral
- les plaintes à l'égard desquelles un texte législatif confère un droit d'appel ou de révision

L'ombudsman constitue une instance de dernier recours. Par conséquent, il encourage tout plaignant à s'adresser d'abord à l'autorité concernée pour tenter de résoudre le problème, puis de présenter une plainte au Bureau de l'ombudsman si cette première démarche est infructueuse.

Message de l'ombudsman

Lors de la préparation du sommaire du travail accompli au cours de la dernière année, j'ai procédé à l'analyse des dossiers traités afin de les regrouper par sujets communs ou par thème, s'il y a lieu. Fait intéressant, bon nombre des dossiers de plaintes examinés font état des mêmes trois principales plaintes que l'an dernier, c'est à dire : problèmes de communication, retards injustifiables et questions quant à la mise en application des lois, politiques et pratiques administratives.

La communication est, de toute évidence, déficiente dans bien des cas. Par exemple, le manque de clarté des critères relatifs à un marché public a fait en sorte que l'admissibilité des soumissionnaires a été évaluée en fonction de renseignements erronés. Dans un autre cas, une personne a envoyé une demande d'emploi par courriel et a appris par la suite que sa demande n'avait pas été prise en compte parce que le ministère n'avait aucun registre attestant sa réception. Un autre particulier a reçu le remboursement de ses frais d'arpentage, mais la lettre jointe n'expliquait aucunement de quelle manière le calcul du remboursement avait été effectué. Les gens concernés par des décisions émanant des divers ministères se plaignent fréquemment du manque d'explications adéquates et pertinentes quant aux motifs de ces décisions.

Parmi les plaintes relatives aux délais déraisonnables, on compte notamment le cas d'une personne dont la demande d'aide concernant l'enseignement à domicile est demeurée sans réponse. Dans ce cas, comme dans plusieurs autres, les plaignants ressentent une grande frustration de ne recevoir aucune réponse. Lorsque notre Bureau intervient, nous obtenons généralement une réponse. Cependant, notre enquête ne se termine pas sans que nous ayons examiné les raisons de ce retard et les lacunes relatives aux pratiques administratives ou à la prestation de services qui doivent être corrigées.

Nous avons reçu plusieurs plaintes voulant que des hauts fonctionnaires ne respectent pas certaines lois, politiques ou pratiques courantes établies. Par exemple, une enquête menée au Centre correctionnel de Whitehorse a révélé une mauvaise mise en application des critères relatifs aux demandes d'absence temporaire. Une autre enquête impliquant également le Centre correctionnel de Whitehorse a révélé un conflit entre une pratique et la loi en vigueur. Dans ce cas particulier, on a déterminé que la disposition de la *Loi sur les services correctionnels* en cause était profondément désuète et dépassée par rapport aux principes et politiques actuels dans le domaine correctionnel. La seule manière de résoudre ce conflit consiste à modifier la *Loi*.

Une plainte concernant la présumée conduite arbitraire d'une infirmière communautaire ayant signalé au Bureau des véhicules automobiles certaines inquiétudes quant à la capacité d'un patient de conduire un véhicule automobile, pour des raisons de santé, a également fait l'objet d'une enquête. Le permis de conduire du plaignant a été suspendu. Dans ce cas, nous avons conclu que le geste de l'infirmière était justifié et ne contrevenait aucunement aux normes éthiques ni aux lignes directrices.

Comme vous pouvez le constater, toutes les plaintes ne s'avèrent pas justifiées. Cependant, je crois avoir des motifs suffisants de réitérer les commentaires formulés dans mon rapport annuel précédent voulant que le gouvernement peut en faire plus pour réduire le nombre des plaintes déposées au Bureau de l'ombudsman. Notamment :

- Mettre au point, dans les ministères, un processus de traitement des demandes axé sur l'amélioration des programmes et de l'administration publique.

Les gens concernés par des décisions émanant des divers ministères se plaignent fréquemment du manque d'explications adéquates et pertinentes quant aux motifs de ces décisions.

- Offrir aux fonctionnaires de la formation pour leur permettre de gérer les conflits de manière productive et d'offrir des programmes de formation axés sur la définition des priorités.
- Introduire une série de phrases courtoises reflétant les valeurs de leur organisme et qui peuvent être utilisées par les fonctionnaires dans leur réponse aux critiques, afin d'éviter de prendre un ton personnel.
- Promouvoir l'utilisation de la communication écrite personnalisée à l'intention du public, dans un langage clair.

Cette année, notre rapport statistique a été modifié afin de refléter plus exactement le nombre de plaintes traitées, plutôt que le nombre de dossiers ouverts. Parfois, un dossier d'enquête peut porter sur plusieurs plaintes. Dans ce cas, les conclusions peuvent varier d'une plainte à l'autre. Par exemple, parfois une plainte peut être réglée dès que les autorités concernées sont avisées du problème. Une autre peut se régler durant ou après l'enquête, ou encore, l'enquête peut révéler que la plainte était non fondée. Le traitement des plaintes de manière individuelle permet d'obtenir des statistiques plus justes et permet à notre Bureau de se conformer aux pratiques courantes dans les bureaux de l'ombudsman ailleurs au Canada.

Questions traitées

par l'ombudsman

Préoccupations relatives à la santé publique

Parfois, les particuliers ignorent quelle loi s'applique à leur situation. Ce fut le cas pour une personne qui s'interrogeait à savoir si une certaine norme de santé en vertu d'une loi de la compétence du ministère des Richesses renouvelables était respectée. Le dossier a été transféré au ministère de la Santé et des Affaires sociales par Richesses renouvelables en vertu d'une autre loi. Cependant, n'ayant toujours pas reçu de réponse après un délai jugé raisonnable, le plaignant s'est présenté à notre bureau pour signaler la manière dont les deux ministères avaient géré cette situation.

Notre enquête a révélé que Richesses renouvelables avait eu raison de transférer le dossier à Santé et Affaires sociales, puisqu'il s'agissait d'une question de santé publique. De nombreux échanges ont eu lieu entre les autorités concernées, des organismes externes et notre bureau.

Au bout du compte, le dossier a été classé puisque les autorités ont pris les mesures nécessaires afin de mieux préserver la santé publique et ont adopté un processus officiel de traitement des plaintes.

Parfois, les plaignants ne sont pas avisés par les autorités des résultats de leur démarche, même lorsque celles-ci ont pris les mesures qui s'imposaient pour régler les problèmes systémiques ou corriger les situations qui leur ont été soumises. Dans ce cas particulier, les autorités ont remis au plaignant un rapport détaillé après que nous leur ayons signalé que cette personne n'avait pas reçu d'explications adéquates et pertinentes quant aux motifs de la décision qui avait été prise à la suite de sa plainte.

Lois ou politiques

Bien que les politiques et procédures mises de l'avant par certaines autorités puissent parfois ne pas être en conformité avec les lois qui les régissent, elles peuvent à l'occasion constituer une manière plus juste et équitable de résoudre certains problèmes que la simple observation des lois.

Un détenu du Centre correctionnel de Whitehorse s'est plaint du fait qu'on avait ignoré ou refusé de prendre au sérieux sa demande de bénéficier d'un régime alimentaire particulier pour des raisons de santé. L'enquête a révélé que la politique du Centre correctionnel de Whitehorse en ce qui a trait aux régimes alimentaires particuliers pour les détenus n'était pas conforme à *Loi sur les services correctionnels* et à ses règlements d'application. La loi exige qu'un médecin, défini comme un médecin praticien agréé, signale tout besoin alimentaire particulier d'un détenu au superviseur. La politique actuelle du Centre correctionnel autorise cependant une infirmière à prescrire un régime alimentaire particulier. Il faudrait modifier la loi afin qu'elle reflète la pratique courante du Centre correctionnel de Whitehorse en ce qui a trait aux régimes alimentaires particuliers pour les détenus.

Les politiques mises de l'avant par certaines autorités peuvent parfois constituer une manière plus juste et équitable de résoudre certains problèmes que la simple observation des lois.

Les plaintes déposées à notre bureau font souvent état des préoccupations de particuliers quant à non-application ou à l'application non uniforme des politiques en vigueur de la part des autorités.

Notre préoccupation, dans ce cas précis, était l'écart de la pratique par rapport à la loi. On ne doit jamais faire fi de la règle de droit, c'est pourquoi il est impératif que les écarts soient repérés et que des recommandations appropriées soient formulées afin de corriger la situation.

La *Loi sur les services correctionnels* est très vieillie et dépassée. Les possibilités de conflits entre la loi et les politiques sont grandes puisque les façons de faire, les ressources disponibles et les pratiques exemplaires dans le domaine des services correctionnels ont changé au fil du temps, mais pas la *Loi*.

Dans ce cas précis, obéir strictement à la *Loi sur les services correctionnels* et à ses règlements d'application aurait créé une situation « injuste ». Au contraire, les politiques et les pratiques du Centre correctionnel de Whitehorse servaient l'esprit de la loi et les intérêts des détenus mieux que la loi elle-même.

Afin de corriger les disparités entre la loi et les politiques, le Centre correctionnel de Whitehorse a indiqué les changements qui devraient être apportés à la loi aux coprésidents de l'équipe du projet de consultation sur la réforme des services correctionnels. Cela donnera éventuellement lieu à une modification de la loi afin d'harmoniser les politiques et la législation.

Application uniforme des politiques

Une preuve importante de l'équité dans les mesures administratives réside dans la mise en application uniforme des politiques au sein des ministères et organismes gouvernementaux.

Les plaintes déposées à notre bureau font souvent état des préoccupations de particuliers quant à la non-application ou à l'application non uniforme des politiques en vigueur de la part des autorités.

Un détenu à sécurité moyenne ayant demandé la permission de s'absenter temporairement a vu sa demande refusée. On lui a répondu que la politique relative aux absences temporaires s'appliquait uniquement aux détenus à sécurité minimale.

Selon les politiques de l'établissement, les détenus doivent remplir un formulaire de demande spécifique et satisfaire à certains critères afin d'obtenir l'autorisation de s'absenter temporairement. Pour pouvoir présenter une demande, les détenus doivent avoir purgé le quart de leur peine. La décision est prise en tenant compte du comportement du détenu, de sa participation aux programmes, du risque de récidive et du risque pour la collectivité. La cote de sécurité ne fait pas partie des critères.

Au cours de nos discussions avec le Centre correctionnel de Whitehorse, il a été clairement établi que la demande du détenu n'avait pas été traitée selon la politique en vigueur. Le plaignant n'avait pas reçu de formulaire de demande ni aucun renseignement quant aux critères d'évaluation des demandes. Le refus était fondé uniquement sur sa cote de sécurité et il n'a pas été soumis aux évaluations requises.

Nous avons confirmé que le détenu avait le droit de présenter une demande d'absence temporaire puisqu'il avait purgé au moins le quart de sa peine. Nous avons demandé au Centre correctionnel de Whitehorse d'autoriser le détenu à présenter une demande d'absence temporaire et de rendre une décision en fonction des critères énumérés dans la politique. Le Centre correctionnel de Whitehorse a accédé à notre demande et le dossier a été clos.

Clarté des documents relatifs aux marchés publics

Une personne a soulevé plusieurs questions concernant le processus de soumission pour le contrat d'entretien et de réparation d'urgence des immeubles appartenant à la Société d'habitation du Yukon. Le plaignant s'étonnait principalement du fait que le contrat ait été octroyé à une personne ne possédant pas les titres de compétence apparemment requis selon les termes de l'appel d'offres.

Au cours des échanges avec notre bureau, la Société a admis que les documents pouvaient induire les soumissionnaires en erreur en ce qui a trait aux critères d'évaluation. Bien que l'intention de l'autorité contractante fût d'évaluer les soumissionnaires premièrement en fonction de leur expérience réelle par rapport à l'objet du contrat, cette intention n'était pas claire pour les soumissionnaires. L'autorité a admis qu'un soumissionnaire qui en aurait déduit que l'évaluation serait faite en fonction de ces critères dans l'ordre présenté avait un net désavantage par rapport à un soumissionnaire qui les aurait considérés à valeur égale. L'autorité a également reconnu que la méthode utilisée pour évaluer les renseignements fournis empreignait le processus de subjectivité.

L'autorité contractante a reconnu que les documents relatifs aux marchés publics ne satisfaisaient pas aux exigences des directives sur les marchés publics qui requièrent que les critères d'évaluation soient entièrement et clairement décrits dans les appels d'offres.

L'autorité contractante a par la suite modifié ses documents d'appel d'offres afin d'établir plus clairement les renseignements que les soumissionnaires sont tenus de fournir, les critères d'évaluation qui seront utilisés et la méthode utilisée pour évaluer les renseignements fournis en fonction des critères.

Conclusions et recommandations

Lorsqu'une enquête révèle qu'une autorité a agi injustement, l'ombudsman peut faire rapport et formuler des recommandations quant aux mesures que l'autorité en cause devrait prendre afin de corriger l'injustice.

Cependant, avant de pouvoir formuler ses conclusions ou ses recommandations, l'ombudsman doit, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur l'ombudsman*, aviser l'autorité concernée des motifs justifiant des conclusions potentiellement défavorables afin de donner à l'autorité l'occasion de se faire entendre avant la formulation des recommandations finales. La transmission d'un avis permet d'engager des discussions fructueuses avec l'autorité concernant les conclusions et les recommandations proposées.

17. L'ombudsman qui estime qu'un rapport ou une recommandation blâmant une autorité ou une personne peut être fondée en avise l'autorité ou la personne et lui donne l'occasion de présenter des observations verbalement ou par écrit, à l'appréciation de l'ombudsman, avant qu'il ne rende sa décision.

Dans un cas particulier, une personne s'est sentie traitée injustement au cours du processus d'embauche pour un poste d'auxiliaire. À la fin du processus d'embauche et d'entrevue, on a offert un poste au plaignant. La personne a accepté l'offre et une date de début d'emploi a été convenue. Cependant, l'offre d'emploi a par la suite été résiliée.

Notre enquête a confirmé que les personnes ayant présenté l'offre d'emploi étaient autorisées à embaucher directement le personnel auxiliaire. Elle a également révélé que le plaignant répondait critères de présélection et d'entrevue. Les références fournies ont été vérifiées avant que l'offre ne soit présentée et ont été jugées satisfaisantes.

L'ombudsman peut faire rapport et formuler des recommandations quant aux mesures que l'autorité en cause devrait prendre afin de corriger l'injustice.

Toutefois, un agent principal des ressources humaines qui devait préparer les documents officiels d'embauche a exprimé des réserves face au fait que les références fournies venaient de personnes n'ayant pas directement supervisé le plaignant dans les postes qu'il avait occupés par le passé. On a donc demandé au plaignant de fournir des références supplémentaires, de ses « superviseurs » cette fois. C'était impossible puisque le plaignant avait été absent du marché du travail durant plusieurs années et que ses anciens superviseurs immédiats ne vivaient plus au Yukon. Bien qu'il fût incapable de fournir des références de ses superviseurs antérieurs, le plaignant a tout de même fourni des références supplémentaires d'autres collègues de travail. Le ministère a donc résilié son offre d'embauche, prétextant que les références fournies par le plaignant ne provenaient pas de personnes ayant directement supervisé le plaignant dans ses emplois antérieurs.

Nous avons conclu, selon les faits rapportés, que la décision de résilier l'offre était injuste. Le plaignant avait satisfait à toutes les exigences du concours. Il était déraisonnable de la part du ministère d'ajouter des exigences, impossible à satisfaire de surcroît, après avoir offert le poste au plaignant.

Après que le ministère a été avisé des conclusions potentiellement défavorables de notre enquête, il a accepté de présenter au plaignant une offre pour un poste similaire. De plus, le ministère a accepté de collaborer avec la Commission de la fonction publique à l'élaboration de lignes directrices appropriées pour l'évaluation des références fournies par les candidats qui se sont absentés du marché du travail pendant une période prolongée.

Lorsqu'une enquête révèle que l'autorité a agi selon les normes d'équité, nous concluons que la plainte était non justifiée.

Le plaignant est satisfait de la conclusion de cette affaire.

Plaintes non justifiées

À la fin d'une enquête, nous sommes tenus de faire rapport à l'autorité concernée et au plaignant. Lorsqu'une enquête révèle que l'autorité a agi selon les normes d'équité, nous concluons que la plainte était non justifiée. Nous écrivons ensuite à l'autorité et au plaignant pour leur exposer les motifs de cette conclusion. La lettre décrit généralement la démarche d'enquête, les faits pris en compte et les lois ou la jurisprudence applicables. Nous expliquons ensuite de quelle manière les faits examinés nous ont amenés à conclure que l'autorité avait agi convenablement.

22. L'ombudsman qui décide de ne pas enquêter ou de ne pas poursuivre l'enquête sur une plainte ou qui, au terme de son enquête, décide que la plainte n'a pas été prouvée avise par écrit le plus tôt possible l'auteur de la plainte et l'autorité de cette décision ainsi que des motifs à l'appui de celle-ci et peut indiquer à l'auteur de la plainte tout autre recours qui lui serait ouvert.

Un détenu du Centre correctionnel de Whitehorse s'est plaint du fait qu'on lui avait refusé des services médicaux en lien avec sa démarche pour cesser de fumer. Dans le cadre de sa transformation d'un établissement fumeurs à un établissement non-fumeurs, le Centre correctionnel a introduit un programme fédéral antitabac de 6 semaines qui consiste à fournir aux détenus qui désirent cesser de fumer des timbres de nicotine.

Le plaignant a exprimé son intérêt et on lui a remis un timbre. Mais en raison du mauvais usage du timbre de nicotine par certains détenus, on en a interdit l'usage pour des raisons de sécurité. D'autres aides à la cessation du tabagisme, notamment des bonbons et des tisanes, ont été mis à la disposition des détenus, de même que des médicaments, pourvu qu'ils soient prescrits par le médecin de l'établissement.

Notre enquête a confirmé que le plaignant avait reçu des tisanes, des bonbons et autres aides à la cessation du tabagisme. Le plaignant a également consulté le médecin huit fois en

trois mois, durant lesquels aucune inquiétude ou demande relative à la cessation de fumer n'a été exprimée. Nous n'avons pu justifier cette plainte puisqu'il nous a été impossible d'établir qu'on avait refusé des services médicaux au plaignant. Cette conclusion a été rapportée à l'autorité et au plaignant.

Problèmes de communications

Le défaut de communiquer clairement est souvent source de problèmes. Un bon exemple est celui d'une personne qui s'est sentie traitée injustement en lien avec le remboursement des frais d'arpentage officiel d'une terre achetée en vertu d'une convention d'achat-vente.

Le plaignant a signé une telle convention en 2000. L'une des conditions de la convention consistait à faire arpenter la terre dans l'année suivant le paiement complet du prix d'achat. En 2004, l'arpentage de la propriété a été effectué pour un coût de 4000 \$. Le plaignant a soumis sa facture et a reçu un remboursement de 1000 \$. Aucune lettre n'accompagnait le chèque et ce dernier portait uniquement la mention « Remboursement — frais d'arpentage ». Au même moment, le plaignant a appris qu'un voisin s'était vu rembourser la totalité de ses frais d'arpentage. C'est pour cette raison que le plaignant a formulé une plainte pour avoir été traité inéquitablement.

Notre enquête a révélé qu'en 2003, le gouvernement du Yukon était responsable de la gestion des terres en vertu d'une entente de transfert des responsabilités avec le gouvernement fédéral. Par conséquent, le Yukon devait assumer les responsabilités liées à toute convention d'achat-vente déjà existante, notamment celle du plaignant. Selon les termes de la convention d'achat-vente avec le gouvernement fédéral, les frais d'arpentage estimés étaient soustraits de la juste valeur marchande aux fins du calcul du prix d'achat de la terre. Dans le cas présent, les registres démontraient que des frais d'arpentage estimés à 3000 \$ avaient été déduits de la juste valeur marchande de la terre. Le montant remboursé représentait donc la différence entre les frais estimés et les frais d'arpentage réels.

Depuis le transfert des responsabilités du gouvernement fédéral, les frais d'arpentage sont traités différemment. Dans les conventions d'achat-vente signées avec le gouvernement du Yukon après le transfert des responsabilités, le prix d'achat de la terre est déterminé en fonction de sa juste valeur marchande. Les frais d'arpentage ne sont pas déduits du prix d'achat. Ils sont plutôt remboursés à titre de frais d'aménagement des terres. Cela explique pourquoi le voisin du plaignant a reçu le plein remboursement de ses frais d'arpentage.

Notre bureau a jugé que le plaignant avait reçu le remboursement auquel il avait droit en ce qui a trait aux frais d'arpentage. Toutefois, il apparaît évident que la manière dont la Direction des terres du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources communique l'information concernant les frais d'arpentage peut porter à confusion. Les documents d'information à l'intention du public expliquant la manière dont sont traités les frais d'arpentage s'appliquent aux nouvelles demandes et non aux situations où la convention d'achat-vente a été signée avec le gouvernement du Canada, pour lesquelles le calcul du prix d'achat était fait différemment. Bien que le Ministère ait établi des lignes directrices claires à l'intention des employés qui doivent traiter les demandes de remboursement des frais d'arpentage en vertu des conventions d'achat-vente avec le gouvernement fédéral, ces lignes directrices ne sont pas mises à la disposition du public.

À la suite de la consultation initiale, le Ministère a inclus dans ses documents mis à la disposition du public des renseignements concernant le traitement des demandes de remboursement des frais d'arpentage pour les conventions antérieures au transfert des responsabilités. De plus, le Ministère a fourni par écrit au plaignant des explications sur le processus relatif à ce type de convention.

Le défaut de communiquer clairement est souvent source de problèmes.

**Les actions
et décisions
des autorités
publiques doivent
être exécutées
dans des délais
raisonnables.**

Délais déraisonnables

Il existe certaines règles et normes d'équité généralement reconnues dans l'administration publique, notamment le principe voulant que les actions et décisions des autorités publiques doivent avoir lieu dans des délais raisonnables.

En vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'ombudsman*, si l'ombudsman estime qu'il y a eu un retard indu avant que la plainte qui fait l'objet de l'enquête n'ait été examinée, il peut recommander que les retards soient corrigés et les pratiques, procédures et conduites soient modifiées afin d'éviter que la situation ne se reproduise.

Les cas suivants constituent des exemples de délais déraisonnables ayant fait l'objet de plaintes au cours de la dernière année et nous vous décrivons de quelle manière ces plaintes ont été traitées.

Une personne s'est plainte d'un délai déraisonnable dans le traitement de sa demande d'aide relative à l'enseignement à domicile pour un enfant par le ministère de l'Éducation. On lui a d'abord dit qu'elle pouvait s'attendre à ce qu'une décision soit rendue au début d'avril. En mai, n'ayant toujours pas reçu de réponse de la part du Ministère et sachant que l'année scolaire allait bientôt se terminer, cette personne a communiqué avec notre bureau.

Peu après que nous avons communiqué avec les gens du Ministère pour les aviser de la situation, le directeur général a écrit une lettre au plaignant pour s'excuser du retard de sa décision. Le délai a été rectifié et le dossier est clos.

- 23.(1) *L'ombudsman peut faire rapport de son opinion motivée à l'autorité et formuler la recommandation qu'il juge appropriée, s'il estime, au terme d'une enquête :***
- (c) *il y a eu un retard indu avant que la plainte objet de l'enquête n'ait été examinée.***

Dans un autre cas, le plaignant, au nom d'une société, s'était présenté et avait écrit à plusieurs reprises au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant des mesures judiciaires visant l'enlèvement de véhicules appartenant à la société d'un terrain faisant l'objet d'une convention d'achat-vente. Le Service d'aide juridique du ministère de la Justice a avisé la société de la possibilité qu'elle soit tenue pour responsable d'éventuels dommages causés à l'environnement par le déversement de certains liquides provenant des véhicules. Toutefois, lorsque la société a tenté d'obtenir des renseignements supplémentaires à savoir qui serait responsable, le cas échéant, elle n'a obtenu aucune réponse.

Notre bureau a reçu une plainte de délai déraisonnable. Nous avons déterminé que le retard était attribuable au changement de personnel au sein du Ministère. Lorsque le plaignant a reçu une réponse, le dossier a été fermé.

Un travailleur blessé s'est plaint du délai déraisonnable de la part de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon pour fixer une date d'audience.

Notre enquête a révélé que la date n'avait toujours pas été arrêtée quatre mois après que le travailleur avait présenté par écrit un Avis de révision. La principale raison de ce délai était qu'on ne s'entendait pas sur le moment, la manière et la nature des renseignements pouvant être divulgués à l'employeur.

Un nouveau protocole concernant les audiences exige que toutes les questions relatives à la divulgation des renseignements soient réglées avant de fixer une date d'audience. Cette pratique a été mise de l'avant afin de s'assurer de satisfaire aux exigences d'équité administrative en matière de divulgation des renseignements et de faire meilleur usage du temps d'audience accordé par l'agent d'audition. Un nouveau protocole relatif aux audiences doit être établi afin que toutes les questions relatives à la communication de renseignements personnels puissent être résolues avant de fixer la date d'audience.

Toutefois, dans ce cas précis, il semble n'y avoir aucune solution au désaccord concernant la divulgation des renseignements. En dehors du contexte d'une audience, l'agent d'audition n'a aucun pouvoir en cette matière. C'est l'arbitre qui est chargé de déterminer quels documents peuvent être divulgués. Mais puisque l'arbitre refusait de communiquer les documents jugés pertinents par le travailleur aux fins de la révision, les parties se sont retrouvées dans une impasse.

Le travailleur a déposé une plainte auprès de notre bureau parce qu'il ne semblait y avoir aucun mécanisme en place, autre qu'une requête devant la Cour, pour régler les questions relatives à la divulgation des documents et fixer une date d'audience.

Nous avons communiqué avec l'autorité concernée et lui avons exposé les préoccupations du travailleur. Très peu de temps après, l'autorité a fixé une date d'audience. La Commission de la santé et de la sécurité au travail a également établi de nouvelles lignes directrices pour le traitement des questions de divulgation de renseignements, notamment des échéanciers, un processus de clarification et de résolution des conflits en cette matière, et des mécanismes permettant de fixer les dates d'audience en respectant le droit des travailleurs d'obtenir une audience dans des délais raisonnables.

L'ombudsman considère ce dossier clos.

Demandes d'emploi par voie électronique

Un plaignant a soumis par courriel une demande d'emploi pour un poste d'enseignant en milieu rural auprès du ministère de l'Éducation. Les registres informatiques démontrent que le courriel a été envoyé et reçu le même jour. Le Ministère n'a pas envoyé d'accusé de réception, mais le plaignant ne s'en est pas inquiété puisque des expériences antérieures lui avaient appris qu'on n'en envoyait pas toujours. Lorsque le concours s'est terminé, le plaignant a communiqué avec le Ministère pour s'informer de l'état de sa

demande. La candidature du plaignant n'avait pas été considérée pour le poste parce qu'il n'y avait, au Ministère, aucune trace de la réception de la demande d'emploi par courriel.

Malheureusement, à ce moment-là, il n'y avait aucun moyen de déterminer si la demande d'emploi par courriel avait été reçue. Les procédures pour recevoir, traiter et effacer les demandes d'emploi électroniques faisaient en sorte qu'il était impossible de confirmer la réception.

Même si nous étions d'accord avec le Ministère que les postulants ont une certaine part de responsabilité en ce qui a trait à la confirmation de la réception de leur demande, certaines mesures doivent être prises pour aider les postulants et minimiser les risques que des demandes soient perdues à cause d'une erreur humaine ou retardées en raison des limites de la technologie de transmission.

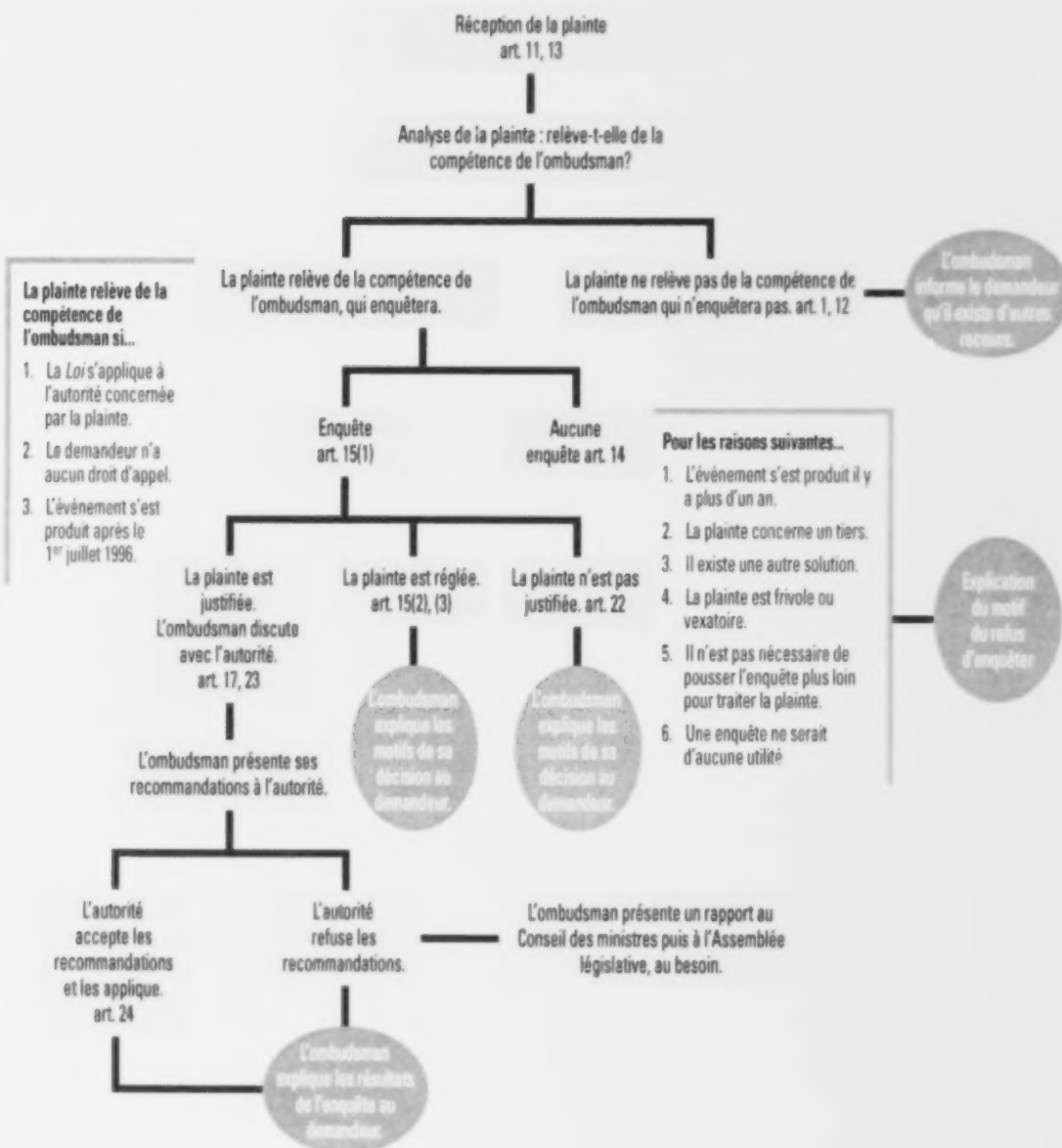
Le Ministère a confirmé que la majorité des postulants aux postes d'enseignants soumettent leur candidature par courriel. En réalité, le Ministère lui-même les encourage à le faire en fournissant une adresse courriel à cet effet.

Le Ministère désirait examiner le processus afin d'éviter que pareille situation se reproduise. À la suite des discussions avec notre bureau, le Ministère a entrepris la révision de sa façon de faire en ce qui a trait à la réception et au traitement des demandes d'emploi reçues par courriel. On a apporté plusieurs changements à la manière de confirmer la réception des demandes et de les traiter au sein du Ministère. De plus, le Ministère a mentionné que la Commission de la fonction publique procède actuellement à la révision de son processus d'embauche. On a l'intention de soulever la question des demandes d'emploi électroniques au cours du processus de révision afin de s'assurer qu'elle est abordée au sein de tous les ministères.

Cette réponse constituait une solution au problème relatif aux procédures à l'avenir et nous considérons le dossier clos. Cependant, cela ne change pas (et ne peut changer) la situation du plaignant.

Le Ministère a entrepris la révision de sa façon de faire et y a apporté plusieurs changements.

Cheminement des plaintes reçues par l'ombudsman



Résumés statistiques

PLAINTES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'OMBUDSMAN*

Reportées de 2004	**29
Enquêtes	27
Non traitées	2
Reçues en 2005	53
TOTAL	82
Terminées en 2005	50
Reportées en 2006	32
Enquêtes	29
Non traitées	3

* Voir à la page 6 pour de plus amples renseignements sur les statistiques
 ** Ce nombre est différent de celui qui figure dans le rapport annuel de 2004 parce qu'il fait état du nombre de plaintes sous enquête plutôt que du nombre de dossiers

RÉSOLUTION DES PLAINTES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'OMBUDSMAN

Enquête formelle	29
Résolue d'une autre façon	6
Enquête plus poussée non requise	5
Renseignements insuffisants	2
Enquête ne présentant aucun avantage pour la plaignante	1
Plainte retirée	7
Existence d'un processus juridique d'appel	2
Non traitées	3
TOTAL	*55

* Ce total inclut 2 plaintes non traitées et reportées de 2004

PLAINTES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE

Reportées de 2004	29
Ouvertes en 2005	29
TOTAL	58
Terminées en 2005	29
Reportées en 2006	29

RÉSULTAT DES ENQUÊTES TERMINEES EN 2005

Plaintes justifiées	14
Résolues lorsque l'autorité a été avisée	—
Résolues en vertu des articles 15/17 durant ou après l'enquête	14
Rapport/recommandations à l'endroit de l'autorité en vertu de l'article 23	—
Plaintes non justifiées	6
Plaintes retirées	9
TOTAL	29

PLAINTES NE RELEVANT PAS DE LA COMPÉTENCE DE L'OMBUDSMAN

Entreprises	10
Tribunaux	2
Gouvernement fédéral	1
Premières nations	2
Municipalités	1
Autres	5
GRC	2
Autres provinces	1
TOTAL	24

*Ces demandes exigent souvent du temps de recherche avant
d'être transférées aux organismes compétents.*

PLAINTES REÇUES EN 2005 — PAR ORGANISME

ORGANISME	PLAINTES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE	PLAINTES N'AYANT PAS FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE	PLAINTES NON TRAITÉES	TOTAL
Services aux collectivités	2	2	—	4
Développement économique	1	—	—	1
Éducation	3	1	—	4
Tribunal d'appel en matière d'éducation	1	—	—	1
Énergie, Mines et Ressources	5	—	—	5
Santé et Affaire sociales	5	3	—	8
Justice	1	3	—	4
Commission de la fonction publique	—	1	—	1
Centre correctionnel de Whitehorse	8	9	3	20
Régie des hôpitaux du Yukon	1	—	—	1
Commission de la santé et de la sécurité au travail	2	2	—	4
TOTAL	29	21	3	53

DEMANDES D'INFORMATION REÇUES PAR L'OMBUDSMAN

TOTAL	106
--------------	------------

Les demandes d'information exigent souvent du temps de recherche.

Fonctions du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (la *Loi*) vise avant tout à rendre les ministères et les organismes gouvernementaux plus responsables envers le public et à protéger la vie privée. La *Loi* prévoit parvenir à cette fin de diverses façons :

- en accordant au public un droit d'accès aux documents;
- en accordant aux particuliers un droit d'accès aux renseignements personnels qui les concernent et le droit d'en exiger la correction;
- en précisant et en limitant les exceptions à ce droit d'accès;
- en empêchant la collecte, l'usage ou la communication non autorisés de renseignements personnels par les organismes publics;
- en prévoyant un processus de révision par un organisme indépendant des décisions rendues sous le régime de la présente *Loi*.

C'est le Bureau du commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels qui est chargé de ces révisions indépendantes. Le droit à une révision formelle par le commissaire est toutefois limité aux décisions suivantes prises en vertu de la *Loi* :

- refus de communiquer le document;
- décision de séparer ou d'oblitérer certains renseignements du document;
- décision de proroger le délai imparti pour répondre à une demande d'accès;
- décision de ne pas renoncer en partie ou en totalité au montant des frais exigibles en vertu de la *Loi*.

Une personne a aussi le droit de demander une révision auprès du commissaire si elle croit que des renseignements personnels qui la concernent ont été collectés, utilisés ou communiqués par un organisme public d'une façon qui n'est pas conforme à la *Loi*.

Une autre disposition de la *Loi* charge le commissaire de veiller à l'application de la *Loi* et de s'assurer que ses objectifs sont atteints. Le commissaire peut, entre autres, recevoir les plaintes et les commentaires du public à propos de l'application de la *Loi*, mener des enquêtes sur ces plaintes et en faire rapport. Le commissaire peut également commenter les incidences d'une loi, d'un projet de loi ou d'un projet de programme d'un organisme public sur l'accès à l'information ou la protection de la vie privée.

« Application de la *Loi* » signifie toute mesure prise par le responsable des dossiers, un organisme public ou le commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée destinée à satisfaire aux exigences de la *Loi*.

Message du commissaire

En mai 2005, le ministre responsable de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a dit de la *Loi* qu'elle ressemblait à un fromage suisse, c'est-à-dire qu'elle est pleine de trous. Cette réalité représente un défi perpétuel pour le Bureau.

Dans le présent rapport, je souligne plusieurs cas et situations qui mettent l'accent sur le besoin pressant de réviser la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la modifier afin de rectifier d'importantes lacunes. Les problèmes soulevés cette année ne sont pas nouveaux. Dans mon rapport annuel de 2004, j'ai exposé en détail la nécessité d'effectuer une révision de la *Loi* et j'ai fourni une liste des modifications recommandées. Les exemples cités dans le présent rapport ne font que mettre davantage l'accent sur ce besoin.

L'an dernier, j'ai exprimé mon inquiétude au sujet de la portée limitée de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ce qui rend la tâche difficile aux ministères qui désirent administrer des programmes en partenariat avec d'autres organismes lorsque cela implique l'échange de renseignements personnels. Ce problème est dû au fait qu'il n'existe aucune structure réglementaire relative à la protection de la vie privée en ce qui concerne l'administration des programmes.

Pourquoi cette question prend-elle de l'importance maintenant? Depuis plusieurs années, Inforoute Santé du Canada appuie diverses initiatives afin de mettre en place un système électronique de gestion des dossiers de santé dans les provinces et territoires. La capacité pour les fournisseurs de soins de santé de partager des renseignements sur les patients afin de faciliter la collaboration et d'accélérer la consultation est considéré comme un avantage non négligeable par le secteur de la santé, qui y voit la possibilité d'offrir des soins de meilleure qualité aux Canadiens.

Le secteur de la santé a reconnu que la protection de la vie privée des patients constituait un élément essentiel au succès d'une telle entreprise. Cela ne peut se faire qu'au moyen d'une structure législative liant tous les détenteurs de renseignements médicaux personnels à des principes rigoureux en matière de protection de la vie privée.

Une telle structure est inexistante au Yukon. Cela s'est avéré évident lorsque j'ai dû passer en revue une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée relativement à un programme de partenariat visant la gestion des soins aux patients souffrant de maladie chronique. Ce programme très intéressant impliquerait la mise en place d'une base de données centralisée des dossiers des patients enregistrés, de sorte que les médecins, pharmaciens, diététistes, physiothérapeutes et autres professionnels de la santé puissent avoir accès instantanément à d'importants renseignements médicaux au sujet des patients. Mes commentaires sur cette évaluation des facteurs relatifs à la vie privée se trouvent à la page 20.

Le présent rapport fait état de trois autres situations problématiques en lien avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La première touche le dilemme auquel font face les organismes publics lorsqu'ils doivent répondre à certaines demandes d'accès à l'information. Souvent, le temps requis pour obtenir l'estimation des coûts ou traiter une demande de dispense des frais peut prendre une bonne partie sinon la totalité du délai maximum de trente jours dont l'organisme dispose pour répondre à la demande. Le résumé de mon enquête relativement à cet aspect de l'administration de la *Loi* se trouve à la page 23.

La portée limitée de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* rend la tâche difficile aux ministères qui désirent administrer des programmes en partenariat avec d'autres organismes lorsque cela implique l'échange de renseignements personnels.

Le deuxième exemple porte sur les limites de mon droit de réviser les décisions prises par des organismes publics en vertu de la *Loi*. La *Loi* donne au demandeur le droit de demander la révision de la décision d'un organisme public de refuser l'accès à ses dossiers, ou de séparer ou d'oblitérer certains renseignements d'un document. Cependant, il n'existe aucun droit de révision pour les cas où l'organisme public dit ne pas posséder les documents demandés. À la page 24 du présent rapport, vous trouverez la description d'un cas où nous avons traité le dossier comme une enquête sur l'administration de la *Loi*. Les documents qui étaient d'abord introuvables ont été trouvés lorsque nous avons commencé notre enquête.

Le troisième exemple porte sur une lacune dans la *Loi* qui constitue, selon moi, une erreur de rédaction législative. Ce cas est rapporté à la page 25.

L'an dernier, j'ai exprimé certaines inquiétudes à l'égard du fait qu'environ huit ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, certains signes montrent encore que l'objectif et l'intention de la *Loi* ne sont pas encore intégrés aux pratiques courantes des ministères. L'an dernier, des gens du public ont exprimé leurs inquiétudes concernant le fait que des renseignements personnels relatifs aux consommateurs de combustible de chauffage étaient obligatoirement transmis au ministère des Finances pas les fournisseurs et les distributeurs tous les mois. Mon enquête sur cette obligation en vertu des règles fiscales, décrites à la page 21, a révélé, une fois de plus, que la politique gouvernementale se fondait sur une interprétation stricte des mesures d'application de la *Loi sur le combustible*, et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, plutôt que sur les principes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

De crainte que mes commentaires ne vous paraissent entièrement négatifs, j'ai le plaisir de vous annoncer que les ateliers de formation mis sur pied par mon bureau de même que celui du responsable des dossiers à l'intention des coordonnateurs ministériels chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ont donné des résultats très positifs.

Notre invité spécial et conférencier principal était M. David Loukidelis, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique. Vous trouverez mes commentaires sur cet atelier des plus instructifs à la page 29. Nous planifions la tenue d'un autre atelier axé sur les évaluations des facteurs relatifs à la vie privée.

J'ai le plaisir de vous annoncer que les ateliers de formation à l'intention des coordonnateurs ministériels chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ont donné des résultats très positifs.

Examen des programmes et des lois et commentaires

42. En plus des attributions qui lui sont conférées à la partie 5 en matière de révision, le commissaire veille à l'application de la présente loi et veille à ce que ses objets soient atteints...

Programme commun de gestion des maladies chroniques

Le ministère de la Santé et des Affaires sociales a soumis une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée au sujet d'un programme visant à offrir de meilleurs soins aux patients atteints d'une maladie chronique telle que le diabète. Le Programme commun de gestion des maladies chroniques permettrait aux médecins, aux pharmaciens, aux physiothérapeutes, aux diététiciens et autres fournisseurs de soins d'accéder au dossier médical des patients enregistrés grâce à une base de données centralisée. L'accès à la base de données serait autorisé par le « fournisseur le plus responsable », c'est-à-dire généralement le médecin.

Le programme utilise un logiciel conçu pour et hébergé par le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique. Cette « boîte à outils » pour la gestion des maladies chroniques aide les équipes de praticiens participantes à mieux gérer les soins de santé.

Il n'existe aucune structure réglementaire exhaustive visant la mise en application des principes relatifs à la vie privée.

Comme c'est le cas pour tout programme impliquant l'échange de renseignements personnels, une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée doit examiner la nature des données échangées, les moyens de transmission des renseignements, les risques relatifs à la vie privée et la manière de les gérer ou de les minimiser. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* établit les principes relatifs à la vie privée dont doivent tenir compte les organismes publics yukonnais dans l'administration de leurs programmes.

Pour ma part, la révision et la formulation de commentaires sur cette évaluation des facteurs relatifs à la vie privée soulèvent certaines questions au sujet de ma compétence en cette matière, puisque mon rôle est limité à la formulation de commentaires sur la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements couverts par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, c'est-à-dire les renseignements personnels que détiennent et contrôlent des organismes publics relevant du gouvernement du Yukon. La majeure partie des renseignements entrés dans cette base de données ne sont pas couverts par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* puisqu'ils proviennent de médecins en clinique privée, de pharmaciens ou autres fournisseurs de soins et de l'hôpital.

À l'heure actuelle, la définition d'« organisme public » en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se limite aux ministères du gouvernement du Yukon. C'est pourquoi il semble que les seuls renseignements couverts par la *Loi* soient les données provenant des centres communautaires et autres établissements de santé relevant du gouvernement du Yukon. Le fait que ce programme soit administré au moyen d'une base de données britannico-colombienne soulève la question à savoir si ces renseignements sont véritablement détenus et contrôlés par un organisme public yukonnais, une fois qu'ils sont entrés dans la base de données.

C'est pourquoi je n'ai été en mesure de formuler que des observations très générales au sujet de cette évaluation des facteurs relatifs à la vie privée. Bien que cette évaluation démontrât l'intention des responsables d'administrer le programme en fonction des principes décrits dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il demeure qu'il n'existe aucune structure réglementaire exhaustive visant la mise en application de ces principes. Ma recommandation au sous-ministre de la Santé

et des Affaires sociales est (a) qu'il s'assure que le Ministère lui-même s'acquitte de ses propres responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en ce qui concerne les renseignements couverts par la *Loi* et (b) qu'il assume un rôle de chef de file dans la mise en place d'ententes et de protocoles inter-organismes entre les divers partenaires afin de s'assurer que le programme respecte le niveau de protection des renseignements personnels requis par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Divulgarion des ventes de combustible de chauffage

Des inquiétudes ont été soulevées par l'Assemblée législative, les médias et dans les commentaires formulés au commissaire concernant le fait que le ministère des Finances exige des distributeurs de combustibles de chauffage qu'ils lui fournissent des états mensuels des ventes, incluant la date de la vente, le nom du client, le lieu de la livraison et la quantité vendue. On s'inquiétait à savoir si la collecte de tous ces renseignements personnels par le ministère des Finances était justifiée par un règlement en vertu de la *Loi de la taxe sur le combustible*.

Selon l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le commissaire peut commenter les incidences des projets législatifs ou des programmes d'un organisme public — existants ou proposés — sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée;

Selon moi, la vraie question ici était de savoir si la collecte de renseignements personnels sur des clients, sans leur consentement, pouvait être justifiée. L'un des principes de base de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* limite la collecte de renseignements personnels à ce qui est véritablement nécessaire.

L'organisme public a répondu à cette question en m'assurant que la *Loi de la taxe sur le combustible* de même que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* autorisaient la collecte de ces renseignements.

29. Les seuls renseignements personnels que peut recueillir un organisme public, ou qui peuvent être recueillis pour son compte, sont :

- (c) **les renseignements qui ont un lien avec la mise en œuvre d'un programme ou d'une activité de l'organisme public, ou qui sont nécessaires à cette fin.**

Je suis d'accord pour dire que l'autorisation prévue dans la *Loi* est suffisante pour permettre la collecte de renseignements personnels aux fins de mise en application de la loi, même sans que les personnes faisant l'objet de ces renseignements aient donné leur consentement ou en soient avisées. Cependant, l'intention de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* est que les organismes publics usent de cette autorisation judicieusement. J'ai exprimé l'opinion que les organismes publics devraient établir par écrit leur propre politique justifiant la nature des renseignements personnels requis dans un but particulier. L'organisme public concerné a répondu qu'il n'est nul besoin de justifier la collecte de ces renseignements pourvu que celle-ci soit autorisée par la loi. J'ai répliqué qu'on avait oublié ou omis de tenir compte de la différence entre ce qui est autorisé et ce qui est nécessaire.

Dans la situation présente, ma responsabilité en vertu de l'article 42 de la *Loi* se limite à commenter les incidences des projets législatifs ou des programmes. Il ne serait pas convenable que je rende une décision en cette matière ou que je formule des recommandations en raison de ma double fonction qui exige que je sois également appelé à réviser certains dossiers, notamment les plaintes de particuliers qui croient que leurs renseignements personnels ont été recueillis, utilisés ou divulgués d'une manière qui contrevient à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il est donc important que je puisse demeurer objectif afin d'éviter qu'une telle révision ne soit compromise par une décision ou une conclusion rendue lors de la formulation de commentaires sur un programme d'un organisme public en vertu de l'article 42 de la *Loi*.

L'un des principes de base de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* limite la collecte de renseignements personnels à ce qui est véritablement nécessaire.

On a oublié ou omis de tenir compte de la différence entre ce qui est autorisé et ce qui est nécessaire.

J'ai remarqué que la plus grande lacune de cette évaluation se situait au niveau du « consentement ».

SISP-i — Phase I

Le ministère de la Santé et des Affaires sociales a soumis une évaluation préliminaire des facteurs relatifs à la vie privée aux commentaires du commissaire. Cette évaluation portait sur une nouvelle initiative visant à automatiser le système manuel de registre de vaccination aux centres de santé de Whitehorse et de Haines Junction. Il s'agit de la première phase de la mise en œuvre du Système d'information en santé publique (SISP-i) qui mènera à la création d'un registre électronique des dossiers de santé.

Puisque cette évaluation en était encore à l'étape préliminaire, mes commentaires ont pris la forme de suggestions à l'endroit de l'organisme public, afin de corriger certaines faiblesses du document et de fournir des détails permettant de mieux déterminer les impacts du programme sur la vie privée. L'évaluation pourra servir de document de référence pour les prochaines étapes de ce projet susceptible de compromettre le respect de la vie privée.

Un autre aspect préoccupant de l'évaluation est le fait qu'il n'existe aucune structure réglementaire exhaustive relativement à l'administration des programmes yukonnais impliquant la manipulation de renseignements personnels.

Comme c'est le cas pour la plupart des évaluations touchant les renseignements médicaux personnels, j'ai remarqué que la plus grande lacune de cette évaluation se situait au niveau du « consentement ». J'ai mentionné, dans mes commentaires, le besoin de discuter de la question plus en profondeur en prenant en considération les aspects suivants.

Au cours des dernières années, de nombreuses personnes se sont intéressées à savoir de quelle manière les patients peuvent contrôler de manière appropriée leurs renseignements médicaux personnels face aux nouvelles technologies. D'une part, la technologie présente un immense potentiel pour la prestation de meilleurs soins de santé aux Canadiens en raison de la quantité de renseignements qu'il est possible de transmettre électroniquement et de la vitesse à laquelle on peut le faire. D'autre part, on s'inquiète du respect de la vie privée des patients.

On s'entend généralement pour dire que la clé consiste à inclure le patient dans le processus de collecte, d'utilisation et de divulgation de ses renseignements médicaux personnels et

à obtenir son consentement. Les experts en protection de la vie privée ont déterminé divers niveaux de consentement, décrits notamment par des termes comme : « consentement éclairé », « consentement explicite », « consentement implicite » et « consentement présumé ». Cependant, les professionnels de la santé ne s'entendent pas tous sur les termes qui s'appliquent aux diverses situations relatives à la prestation de soins de santé.

Certains ont adopté le concept de « cercle de soins » à l'intérieur duquel le patient est présumé avoir donné son consentement au partage de ses renseignements médicaux personnels, par exemple lorsqu'un médecin demande une série d'analyses sanguines et d'examen pour un patient, et qu'il consulte des spécialistes avant de prononcer un diagnostic. Devrait-on, dans ce cas, aviser le patient des détails et obtenir son consentement à la divulgation de ses renseignements médicaux personnels? Ou un médecin peut-il présumer du consentement de son patient parce que cela fait partie des soins prodigués au patient?

En ce qui concerne le programme du registre de vaccination, j'ai suggéré qu'on détermine les usages possibles des renseignements personnels à l'intérieur de ce programme et qu'on obtienne le consentement explicite des patients.

Un autre aspect préoccupant de l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée est le fait qu'il n'existe aucune structure réglementaire exhaustive relativement à l'administration des programmes yukonnais impliquant la manipulation de renseignements personnels. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'applique aux centres de santé du territoire qui relèvent du gouvernement du Yukon. La loi fédérale s'applique aux renseignements utilisés à des fins commerciales, elle touche donc les pharmacies et les cliniques privées. Toutefois, l'Hôpital général de Whitehorse et les premières nations jouissant de l'autonomie gouvernementale ne possèdent aucune structure législative concernant la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements médicaux personnels.

Je suis impatient de passer en revue et de commenter l'évaluation finale des facteurs relatifs à la vie privée.

Questions relatives à l'accès à l'information et à la vie privée

Limite de 30 jours et frais

En vertu des dispositions relatives aux attributions générales du commissaire décrits à l'article 42, j'ai enquêté au sujet d'une plainte voulant que le ministère de la Justice (l'organisme public) n'ait pas répondu à une demande d'accès à l'information dans les délais prévus par la *Loi*.

La demande d'accès impliquait une estimation des frais et, ensuite, une demande de dispense des frais. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* exige qu'une réponse complète soit donnée au demandeur dans les trente jours, à moins qu'un délai supplémentaire n'ait été accordé par le responsable des dossiers¹.

L'enquête portait, en partie, sur le dilemme auquel font face les organismes publics lorsque la majeure partie des 30 jours alloués est occupée par les exigences administratives :

- préparation et présentation de l'estimation des frais au demandeur
- attente de la réponse du demandeur en lien avec l'estimation des frais
- examen de la demande de dispense des frais

Les procédures prescrites par la *Loi* peuvent prendre une bonne partie, sinon la totalité des 30 jours alloués. Selon l'article 12, un organisme public peut demander au responsable des dossiers une prolongation raisonnable du délai permis. Toutefois, ces procédures administratives ne constituent pas un motif de prolongation. Le responsable des dossiers ne peut donc pas accorder de prolongation pour cette seule raison.

Dans d'autres administrations, notamment en Alberta et en Colombie-Britannique, la pratique consiste à « arrêter le chronomètre » lorsqu'on est en attente d'une estimation des frais ou durant le traitement d'une demande de dispense des frais. Cela est possible parce que la *Loi* et ses règlements d'application prévoient explicitement une telle pratique, ou l'autorisent implicitement.

La recherche juridique, l'interprétation législative et l'examen de l'intention de la loi, m'ont amené à la conclusion que ce type d'approche n'était pas possible dans le cas présent. La *Loi* exige clairement qu'une réponse « franche, précise et complète » soit fournie dans un délai de 30 jours.

L'organisme public, à la suite de la réception du rapport d'enquête et après avoir mené sa propre révision interne, a accepté ma conclusion. Nous sommes d'accord pour dire que l'introduction d'une pratique visant à arrêter le compte de jours nécessiterait une modification de la *Loi*.

Demande d'accès à l'information de la part d'organismes gouvernementaux

Parfois un organisme gouvernemental yukonnais désire accéder aux renseignements détenus par un autre organisme gouvernemental yukonnais, mais soit qu'il n'existe aucun protocole inter-organismes, soit qu'on ignore si ces renseignements peuvent être partagés.

Dans un cas, un organisme a présenté une demande d'accès à des dossiers de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, et cet accès lui a été refusé. L'organisme m'a demandé de réviser la décision de lui refuser l'accès.

**L'introduction
d'une pratique
visant à arrêter le
compte de jours
nécessiterait une
modification de
la *Loi sur l'accès à
l'information et la
protection de la vie
privée*.**

¹ Dans la *Loi*, « gérant des documents »

La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée prévoit des mesures strictes pour la protection des renseignements personnels dont les organismes publics doivent tenir compte lorsqu'ils échangent de l'information entre eux.

Les deux parties ont accepté d'aller en médiation, mais avant même qu'une rencontre puisse être organisée, l'organisme demandeur a retiré sa demande de révision. Bien que dans ce cas précis aucune décision n'ait été rendue concernant le droit d'accès à l'information, la question à savoir si les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* tiennent compte des demandes entre les organismes gouvernementaux demeure importante.

L'autorité de partager l'information entre les ministères et organismes du gouvernement du Yukon est généralement prévue dans les lois régissant les programmes gouvernementaux. Les dispositions relatives à l'accès à l'information de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ont précisément pour but d'accorder aux particuliers à l'extérieur du gouvernement l'accès aux dossiers appartenant à des organismes publics. Cependant, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit des mesures strictes pour la protection des renseignements personnels dont les organismes publics doivent tenir compte lorsqu'ils échangent de l'information entre eux.

Recherche infructueuse

Il arrive que des organismes publics répondent aux demandeurs que la recherche a été infructueuse. Certains demandeurs, qui ont de bonnes raisons de croire que les documents demandés existent, trouvent cette réponse difficile à accepter. Dans ce cas, ils demandent au commissaire de réviser la décision de l'organisme public.

Il existe peu de cas d'exception pour lesquels une personne pourrait se voir refuser l'accès à ses propres renseignements personnels.

Cette réponse voulant que la recherche ait été infructueuse ne peut pas faire l'objet d'une révision en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Selon l'article 48, le droit de révision du commissaire se limite à certains types de décisions d'organismes publics prévus par la *Loi*. Le défaut de trouver les documents demandés n'y est pas mentionné.

Toutefois, le commissaire a le devoir de suivre de près la mise en application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* afin de s'assurer que les objectifs de la *Loi* sont atteints. Le commissaire peut s'acquitter de cette responsabilité notamment en menant une enquête à la suite d'une plainte, incluant une plainte voulant que la recherche de documents ait été inadéquate.

Voici un exemple qui illustre bien cette réalité. Une personne a d'abord demandé une révision pour ensuite déposer une plainte, alléguant que le ministère de la Justice n'avait pas donné une réponse « franche, précise et complète » à sa demande d'accès à l'information comme l'exige la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'organisme public a répondu que la recherche n'avait rien donné, alors que le demandeur avait de fortes raisons de croire à l'existence de ces documents.

Après l'enquête initiale, l'organisme a déterminé que les documents existaient effectivement. Une réponse révisée a été donnée au demandeur et on a clos le dossier.

Renseignements personnels — opinions ou idées

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* confère aux particuliers un droit d'accès spécifique à leurs propres renseignements personnels et notamment aux documents contenant les opinions ou idées d'autres personnes à leur égard. Il existe peu de cas d'exception pour lesquels une personne pourrait se voir refuser l'accès à ses propres renseignements personnels.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit les « renseignements personnels » comme des « renseignements consignés ayant trait à un particulier identifiable. » Cela inclut les opinions et idées exprimées par un particulier, auquel cas ils deviennent les renseignements personnels de la personne qui est l'objet de ces opinions ou idées.

Dans un cas, une personne a demandé des documents au ministère de la Santé et des Affaires sociales. L'organisme public a décidé d'effacer ou de rayer des documents mis à la disposition du demandeur certains renseignements personnels au sujet du demandeur, de même que ceux concernant un tiers. Lors de la révision, les parties sont allées en médiation. L'organisme public s'inquiétait de la nature de sa responsabilité s'il permettait au demandeur d'accéder à ses renseignements personnels tout en protégeant la vie privée des tiers impliqués.

Durant le processus de médiation, les dossiers ont été examinés afin de déterminer si le demandeur ou un tiers était l'objet des opinions exprimées. Une fois cela déterminé, il a été assez facile de distinguer si les opinions ou idées exprimées étaient liées au demandeur ou à un tiers. Cette analyse a permis de séparer les renseignements personnels du demandeur de ceux des tiers en cause. L'organisme public a été en mesure de donner les renseignements personnels requis au demandeur tout en retranchant des documents, de manière appropriée, les renseignements touchant des tiers. La médiation a permis de régler avec succès la question à l'étude.

Révisions de décisions donnant accès à des renseignements d'ordre commercial

Deux révisions avaient pour objet des décisions par lesquelles l'organisme public a donné aux demandeurs accès à des renseignements d'ordre commercial concernant des tiers. Dans les deux cas, les renseignements visés découlaient d'une demande de financement soumise par une entreprise en vertu d'un programme gouvernemental. L'organisme public a statué que l'information demandée n'était pas protégée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, et pouvait donc être divulguée. Avant de fournir les renseignements demandés, l'organisme public a néanmoins avisé les tiers de la façon prévue à l'article 26 de la *Loi*, leur donnant ainsi la chance de faire connaître les raisons pour lesquelles, selon eux, cette information

ne devrait pas être divulguée. En dépit des objections soulevées par les entreprises, l'organisme public a décidé de transmettre aux demandeurs les renseignements d'ordre commercial concernant ces tiers.

Les entreprises, ou tiers, en question m'ont demandé de réviser la décision rendue par l'organisme public de dévoiler les renseignements demandés. Ces demandes de révision soulèvent la question suivante : la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* accorde-t-elle aux tiers un droit de révision lorsque des renseignements d'ordre commercial sont en cause? Cette question prend appui sur le paragraphe 48(4) de la *Loi*, lequel dit textuellement : « Le tiers qui, sous le régime de l'article 26, a reçu avis d'une demande de communication d'un document peut demander la révision de la décision de l'organisme public de communiquer des renseignements *personnels* le concernant. » (L'italique est de moi.)

Parce que l'avis mentionné à l'article 26 s'applique aussi bien aux renseignements personnels qu'aux renseignements commerciaux, j'ai sollicité l'opinion de juristes afin de déterminer si l'intention du législateur était d'exclure du processus de révision les décisions impliquant des renseignements commerciaux se rapportant à des tiers. J'ai accepté l'opinion selon laquelle l'omission de tout renvoi aux renseignements commerciaux résultait d'une erreur de rédaction de la *Loi*.

48(4) *Le tiers qui, sous le régime de l'article 26, a reçu avis d'une demande de communication d'un document peut demander la révision de la décision de l'organisme public de communiquer des renseignements personnels le concernant*

Alors que l'étude de la jurisprudence nous apprend que les tribunaux sont peu disposés à reconnaître une erreur dans le libellé d'une loi, nous savons par contre que le tribunal jouit d'un pouvoir de correction limité lorsqu'une telle erreur entraîne des conséquences inacceptables. J'en ai conclu que l'omission d'un renvoi à l'article 24 (renseignements d'ordre commercial) dans le paragraphe 48(4) de la *Loi* constituait une erreur de rédaction flagrante ayant des conséquences qui ne peuvent pas avoir été voulues par le législateur. Cette erreur donne donc lieu à une des situations peu nombreuses qui m'autorisent à corriger une erreur et, dans ce cas-ci, à lire au paragraphe 48(4) les mots « renseignements d'ordre commercial ».

J'ai donc effectué les révisions demandées. Dans les deux cas, je juge que les renseignements commerciaux en cause ne satisfont pas aux critères qui auraient contraint l'organisme public à ne pas les divulguer.

La médiation offre à l'organisme public et au demandeur la possibilité de clarifier et de résoudre toute question épineuse.

Les avantages de la médiation

Quand le commissaire entreprend la révision d'une décision rendue par l'organisme public de refuser à un demandeur l'accès à des dossiers ou à certains renseignements contenus dans ces dossiers, son premier geste sera souvent d'autoriser un médiateur à faire enquête et à tenter de vider la question et d'obtenir un règlement. La *Loi* exige du commissaire qu'il mène une enquête lorsque la médiation échoue.

Il arrive assez fréquemment que l'organisme public ou le demandeur ne s'entendent pas sur le besoin de médiation parce qu'ils considèrent leur problème comme tellement simple qu'ils voient toute médiation comme une perte de temps. Le commissaire, pour diverses raisons, exhorte en tout temps les parties à s'engager dans la voie de la médiation. Tantôt le demandeur, parce que la médiation lui aura fait comprendre l'obligation qu'impose la *Loi* de retenir certains renseignements, acceptera la décision de ne pas les divulguer, tantôt l'organisme public reconnaîtra que par suite d'une simple erreur administrative dans sa réponse écrite, les motifs de son refus n'ont pas été adéquatement exposés.

Voici un exemple concret illustrant la citation ci-dessus. Le ministère de l'Éducation, en réponse à une demande de communication de renseignements, a refusé l'accès à tous les dossiers demandés pour certaines raisons. Toutefois, la liste de documents qui accompagnait la lettre de refus ne correspondait pas au contenu de la lettre. Le demandeur m'a demandé de réviser la décision de l'organisme public. L'organisme public m'a avisé qu'il n'était pas prêt à la médiation, ce qui forçait la tenue d'une enquête.

Quand il y a des points à éclaircir, j'organise souvent, en guise de préenquête, une conférence téléphonique. Dans ce cas-ci, la conférence a fait ressortir que l'organisme devait simplement corriger sa réponse pour résoudre l'affaire. Après avoir reçu une réponse adéquate, le demandeur a retiré sa demande de révision, rendant toute enquête inutile.

Le manque de clarté de la réponse était ce qui faisait problème ici. Pour peu que les parties y consentent, la médiation offre à l'organisme public et au demandeur la possibilité de clarifier et de résoudre toute question épineuse, y compris les petites erreurs qui peuvent se glisser dans la correspondance.

Avis à l'intention des tiers

Lorsqu'une demande d'accès à l'information est présentée concernant des documents qui comprennent des renseignements personnels sur un tiers, l'organisme public doit déterminer si la divulgation des renseignements personnels sur le tiers constitue une atteinte injustifiée à la vie privée du tiers. Afin d'éclairer les organismes publics dans leur décision, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* comporte des dispositions spécifiques quant à ce qui constitue une atteinte à la vie privée d'un tiers. Cependant, la *Loi* donne également des exemples de circonstances pertinentes qui doivent être considérées avant qu'un organisme puisse refuser l'accès à certains renseignements.

Si l'organisme public décide de donner au demandeur l'accès aux renseignements personnels sur un tiers, il doit d'abord aviser le tiers de son intention, afin de donner à celui-ci l'occasion d'exprimer par écrit les raisons pour lesquelles ces renseignements ne devraient pas être divulgués. L'organisme public doit déterminer, à la lumière des explications fournies par le tiers, s'il donnera ou non l'accès aux documents comme demandé. Si l'organisme choisit de donner l'accès au demandeur, le tiers a le droit de demander au commissaire de réviser la décision avant que l'accès ne soit donné.

26.(1) Avant de communiquer un document auquel, selon un organisme public, l'article 24 ou 25 s'applique, le gérant des documents doit, si possible, aviser le tiers :

- (a) qu'une demande de communication d'un document a été présentée, lequel document contient des renseignements dont la communication est susceptible de porter atteinte à ses intérêts ou à sa vie privée;**
- (b) du contenu du document;**
- (c) qu'il peut, dans les 20 jours de l'avis, faire valoir par écrit à l'organisme les raisons pour lesquelles le document ne devrait pas être communiqué.**

Toutefois, la Loi n'exige pas que le tiers soit avisé de la demande si, après l'examen des documents demandés, l'organisme public décide de refuser au demandeur l'accès aux renseignements sur un tiers. Néanmoins, le demandeur peut demander au commissaire de réviser la décision de refuser l'accès aux renseignements sur un tiers. Cela donne parfois lieu à une situation où, au cours de la révision, le commissaire doit décider si le tiers doit être avisé de la révision et avoir la possibilité de participer à l'enquête avant même de décider si le demandeur a le droit d'accéder aux renseignements concernant le tiers.

Lors d'une révision semblable, j'ai invité l'organisme public (le ministère de la Justice) et le demandeur à se prononcer sur une question de procédure à savoir si le tiers concerné par les renseignements demandés devait être avisé de la demande. L'organisme public a argué que l'intention de la Loi était qu'un tiers ne soit pas impliqué inutilement, à moins qu'on ait décidé de donner accès aux renseignements le concernant. L'organisme public a affirmé que « le tiers a le droit de ne pas être avisé inutilement ou sans raison valable des demandes ou discussions non sollicitées entourant l'utilisation ou la divulgation des renseignements personnels. Un avis transmis en vertu de l'article 26 constitue une atteinte à la vie privée du tiers. »

L'organisme public a proposé une approche en deux étapes selon laquelle je procéderaï à l'enquête et si, à un moment quelconque de l'enquête, il semblait y avoir des motifs d'accorder l'accès au demandeur, alors un avis serait transmis au tiers concerné. J'ai jugé que l'argument de l'organisme public était valable et a approuvé son raisonnement et son approche procédurale dans l'enquête.

Dans ce cas, il s'est avéré que le demandeur n'avait pas le droit d'accéder aux renseignements personnels du tiers et la décision a donc été rendue sans que le tiers ait été avisé.

Le commissaire a jugé que l'argument de l'organisme public était valable et a approuvé le raisonnement et l'approche procédurale de l'organisme dans l'enquête.

Délai de réponse

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* exige qu'un organisme public réponde aux demandes d'accès à l'information, par l'intermédiaire du responsable des dossiers, de manière franche, précise et complète dans les trente jours suivant le dépôt de la demande. Parfois, la recherche de documents s'avère difficile parce que ceux-ci se trouvent dans plusieurs emplacements différents, ou encore, la préparation des documents peut être une tâche compliquée parce qu'il s'y trouve des renseignements personnels sur des tiers qui doivent être retranchés.

11. Le gérant des documents fait les efforts raisonnables pour répondre sans délai à une demande; il doit y répondre au plus tard 30 jours après réception de la demande, sauf si le délai est prorogé en vertu de l'article 12.

Dans ce cas, l'organisme public peut demander au responsable des dossiers que le délai soit prolongé. Cependant, une prolongation pour une période raisonnable peut être accordée uniquement dans des situations précises décrites à l'article 12 de la *Loi*. Ces situations se présentent, entre autres quand :

- la demande n'est pas présentée en des termes suffisamment précis pour permettre à l'organisme public de repérer le document;
- la demande comporte la production ou la consultation d'un grand nombre de documents et l'observation du délai impartit aurait pour effet d'entraver abusivement les activités normales de l'organisme public;
- l'organisme public a besoin de plus de temps pour consulter un tiers ou un autre organisme public avant de décider s'il faut communiquer le document à l'auteur de la demande;
- un tiers exerce un recours en révision.

Dans le cas où aucun délai supplémentaire n'a été demandé par l'organisme public, ou ce délai n'a pas été accordé par le responsable des dossiers, et l'organisme public n'a pas répondu au demandeur dans les délais prescrits, le défaut de répondre à la demande doit être traité comme une décision de refuser l'accès, communément appelée « refus présumé ».

49(2) Le gérant des documents ou l'organisme public sera réputé avoir refusé de communiquer un document s'ils ne répondent pas à une demande de communication dans les délais impartis.

Un employé du ministère de la Santé et des Affaires sociales a présenté une demande d'accès aux renseignements personnels détenus par le Ministère en mai 2004. En novembre, après qu'il se soit informé à plusieurs reprises de l'état de sa demande, on a avisé le demandeur qu'il obtiendrait une réponse en décembre.

Le demandeur n'était pas satisfait et il a donc demandé au commissaire de réviser la réponse du ministère. Une révision, fondée sur le motif de refus présumé, a donc été entreprise. Dans ce cas précis, la médiation s'est avérée utile et le dossier a été clos.

Toutefois, il s'agit d'un seul des nombreux cas qui ont donné lieu à des enquêtes sur l'administration de la *Loi*. Le rapport d'enquête expose en détail les exigences de la *Loi* concernant le traitement des demandes d'accès à l'information, en mettant l'accent sur la nécessité d'obtenir une prolongation du délai alloué lorsque cela est justifié.

Ces cas, de même que mon rapport d'enquête, ont mené à la création d'un groupe de travail au sein du ministère de la Santé et des Affaires sociales en vue d'établir des procédures et lignes directrices sur la manière de répondre aux demandes complexes portant sur l'accès aux renseignements personnels.

Atelier sur la Loi tenu le 25 février 2005

Un atelier de formation d'une durée de deux jours pour les coordonnateurs ministériels chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a eu lieu au Collège du Yukon en février 2005. L'ordre du jour se concentrait sur les dispositions de la *Loi* touchant l'accès à l'information. Les sujets suivants ont été abordés :

- transparence et obligation de rendre compte
- l'accès avant tout
- exceptions à la protection de la vie privée
- le devoir d'aider
- outils analytiques, précédents et ressources
- réponses aux demandes de divulgation
- renseignements personnels du demandeur par opposition aux renseignements personnels d'un tiers
- exceptions à la protection des renseignements commerciaux
- listes de documents et estimation des frais
- échéances et prorogation de délai
- le droit de révision
- revue des cas sous enquête et des cas en médiation
- enquêtes menées par le commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée

L'orateur principal était le commissaire britanno-colombien à l'information et à la protection de la vie privée, M. David Loukidelis. Son allocution aux coordonnateurs de l'application de la *Loi* s'intitulait « Le paysage de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée — au Canada et ailleurs : vous n'êtes pas seuls. » Nous avons pleinement profité de sa présence parmi nous en lui demandant d'animer certaines séances d'atelier et de prendre part à un débat d'experts sur les principes de la *Loi* et les pratiques qui en découlent. Nous sommes reconnaissants à M. Loukidelis de nous avoir si généreusement offert son temps et son expertise.

La meilleure façon de résumer l'atelier est de reproduire des passages de la lettre que j'ai écrite à M. John Stecyk, sous-ministre de la Voirie et des Travaux publics, qui est le ministère responsable de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Je tiens à vous exprimer ma gratitude envers les gens du Ministère pour l'appui qu'ils ont accordé à l'atelier sur la Loi et à féliciter aussi les gens de la Direction de la technologie de l'information et des communications qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour assurer le succès de l'atelier.

Comme vous le savez, le projet a nécessité plusieurs mois de préparation ainsi qu'une collaboration étroite entre le bureau de M^{me} Judy Pelchat et le mien. L'objectif était de créer un forum qui permettrait d'améliorer l'expertise des coordonnateurs ministériels chargés de l'application de la Loi. Nous avons mis sur pied des ateliers simultanés où les coordonnateurs se sont penchés sur divers aspects du traitement des demandes de divulgation. Les commentaires ont été élogieux et les coordonnateurs nous ont vivement conseillé d'en faire une activité annuelle.

Les commentaires ont été élogieux et les coordonnateurs nous ont vivement conseillé d'en faire une activité annuelle.

Notre invité d'honneur et orateur principal était M. David Loukidelis, le commissaire britannico-colombien à l'information et à la protection de la vie privée. M. Loukidelis a fait une importante présentation aux coordonnateurs et aux gestionnaires du gouvernement du Yukon dans le cadre d'une série de conférences organisées par la Commission de la fonction publique – Perfectionnement des employés. Si nombreux étaient ceux et celles qui ont accepté l'invitation qu'il a fallu trouver un autre lieu que celui initialement prévu afin de pouvoir accueillir tous les participants.

Ceci n'aurait pas été possible sans le temps, l'énergie et les ressources engagés par votre ministère dans la tenue de l'atelier. J'aimerais particulièrement attirer votre attention sur le travail extraordinaire accompli par M^{me} Judy Pelchat et son équipe à un moment où je sais que ces gens étaient submergés de travail.

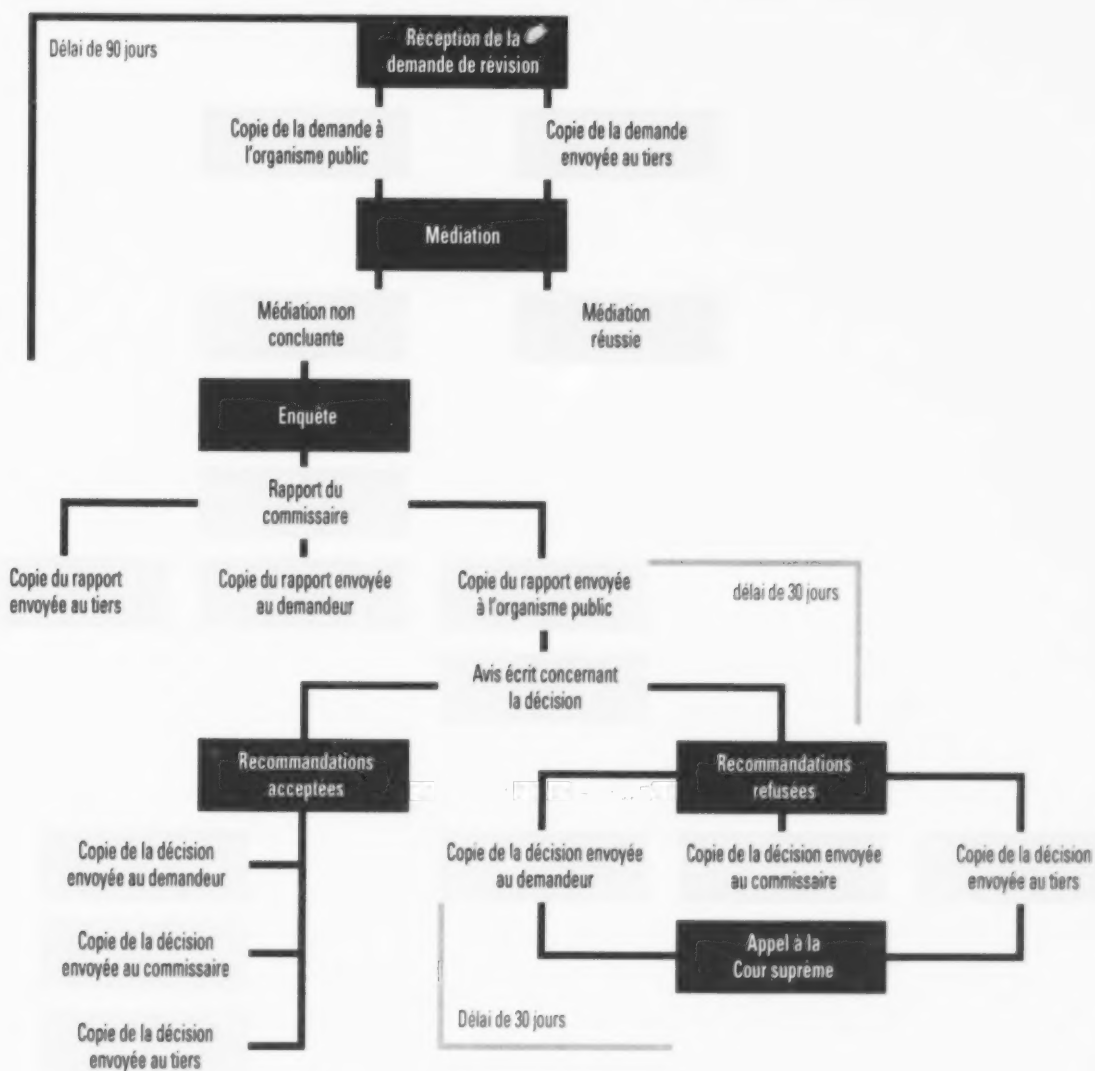
Leur détermination de faire de l'atelier une réussite était évidente et tout le monde a pu mesurer le résultat à sa juste valeur. Il m'a été très agréable de travailler à ce projet avec M^{me} Pelchat et son équipe.

Je suis très reconnaissant au directeur de la Direction de la technologie de l'information et des communications, M. Siegfried Fuchsbichler, qui a soutenu notre démarche, et à vous-même qui, à titre de sous-ministre, avez su mettre à notre disposition les ressources nécessaires à la réalisation du projet.

L'atelier sur la Loi a préparé la réussite d'entreprises semblables dans l'avenir et je compte sur vous et les gens de votre ministère pour assurer la continuité et les rendre possibles.

Un autre atelier est en voie de planification, lequel devrait aborder l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée.

Cheminement des demandes de révision



Résumé statistique

TYPES DE CAS

PASSAGE DE LA LOI	EXTRAIT	OUVERTES EN 2005
42(b)	Pouvoirs généraux de recevoir les plaintes et les commentaires du public au sujet de l'application de la présente loi, mener des enquêtes sur ces plaintes et en faire rapport.	2
42(c)	Pouvoirs généraux de commenter les incidences des projets législatifs ou des programmes d'un organisme public - existants ou proposés - sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée.	7
48(1)(a)	Demande de révision du refus d'un organisme public ou du gérant des documents de communiquer le document.	4
48(1)(b)	Demande de révision de la décision de l'organisme public ou du gérant des documents de séparer ou d'oblitérer certains renseignements du document.	1
48(4)	Demande d'un tiers de réviser la décision de l'organisme public de communiquer des renseignements personnels le concernant.	3

DEMANDES DE RÉVISION EN VERTU DU PARAGRAPHE 42(b)

Reportées de 2004	5
Reçues en 2005	8
Développement économique	3
Éducation	2
Santé et Affaires sociales	2
Commission de la fonction publique	1
TOTAL	13
Terminées en 2005	13
Enquêtes	6
Médiations réussies/règlements	3
Abandonnées	4
Reportées en 2006	—

PLAINTES EN VERTU DU PARAGRAPHE 42(b)

Reportées de 2004	4
Reçues en 2005	2
TOTAL	6
Terminées en 2005	1
Enquêtes	—
Règlements	1
Reportées en 2006	5

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION

TOTAL	64
--------------	-----------